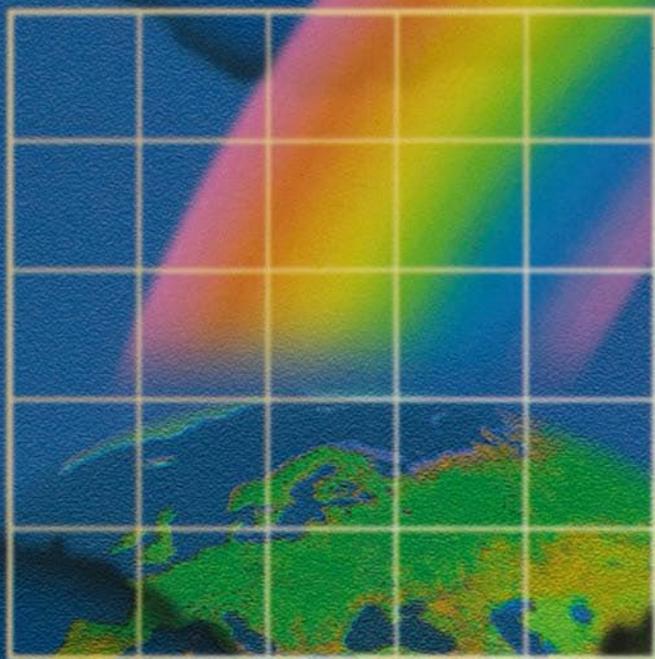
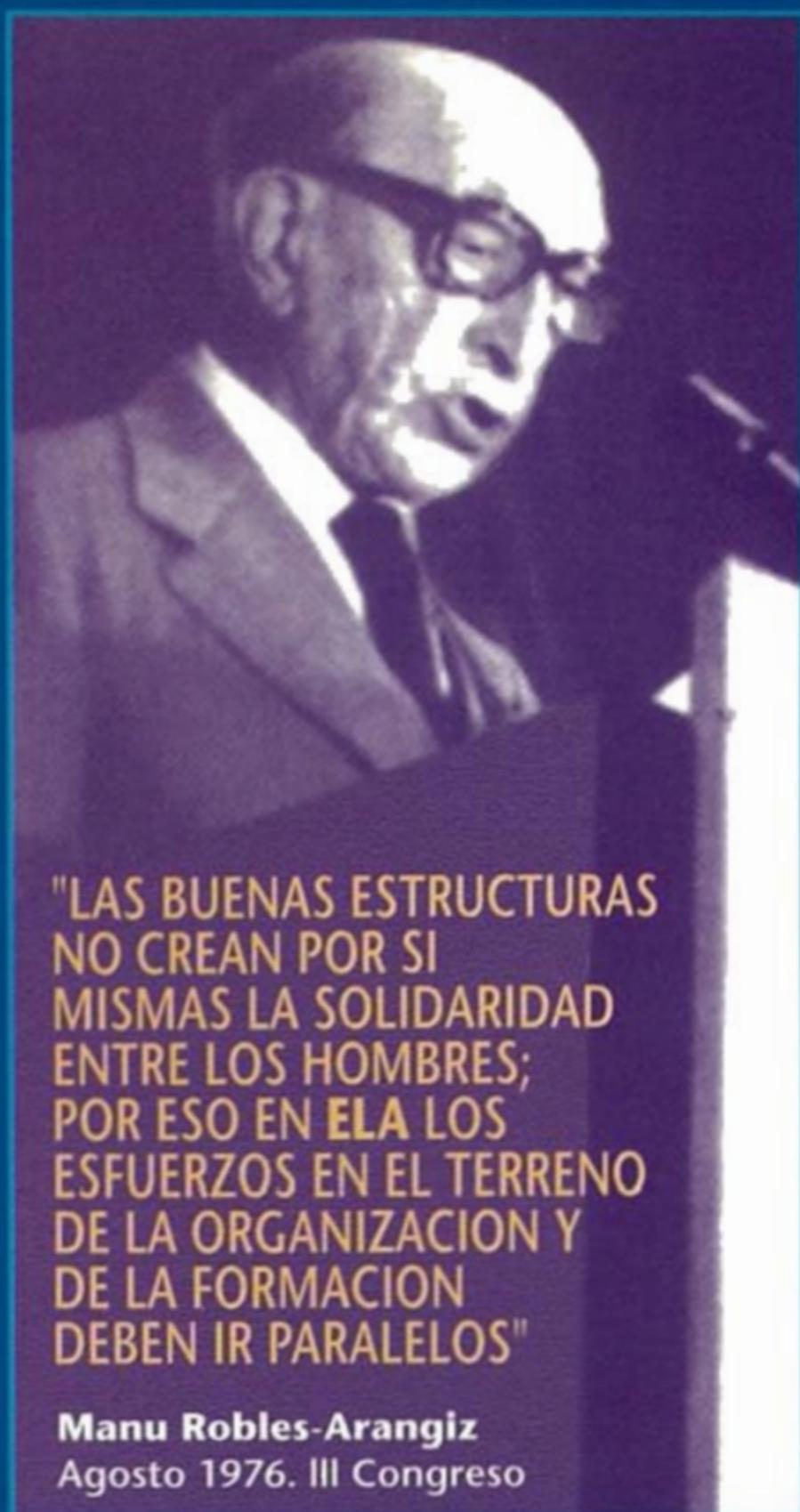


# soberanía económica y globalización en euskal herria





"LAS BUENAS ESTRUCTURAS  
NO CREAN POR SI  
MISMAS LA SOLIDARIDAD  
ENTRE LOS HOMBRES;  
POR ESO EN **ELA** LOS  
ESFUERZOS EN EL TERRENO  
DE LA ORGANIZACION Y  
DE LA FORMACION  
DEBEN IR PARALELOS"

**Manu Robles-Arangiz**  
Agosto 1976. III Congreso

Se quiere que la Fundación Manu Robles-Arangiz sea un elemento de enlace, un puente de comunicación entre el mundo sindical y el mundo del pensamiento y la investigación. Mundos que, al menos en nuestra sociedad, mantienen una gran incomunicación y un profundo desconocimiento recíproco.

Es necesario que el movimiento sindical se enriquezca con las aportaciones del mundo intelectual, para que sus análisis, diagnósticos y alternativas incorporen elementos crecientes de rigor e innovación. Como es necesario que el mundo intelectual dedique una mayor atención al movimiento sindical y a la amplia problemática del mundo del trabajo.

# SOBERANIA ECONOMICA Y GLOBALIZACION EN EUSKAL HERRIA

*De cómo Euskal Herria comienza a reflexionar sobre su soberanía económica, de las dudas que se apuntan en el horizonte sobre esta problemática y de las ideas que comienzan a surgir al respecto o ¿es posible Euskal Herria?*

## Coordinadores

ALEJANDRO ARIZKUN CELA  
ENRIQUE GALARZA PRIETO  
MIKEL GOMEZ URANGA

## Autores

ALLENDE LANDA, JOSE  
Catedrático de Economía Aplicada de la EHU-UPV

ARISTEGI LARRAÑAGA, MAITE  
Secretaria General de EHNE

ARIZKUN CELA, ALEJANDRO  
Profesor Titular de la UPNA-NUP

BORJA ALVAREZ, ANTON  
Profesor Titular de Economía Aplicada de la EHU-UPV

DE LA CAL BARREDO, MARIA LUZ  
Profesora Titular de Economía Aplicada de la EHU-UPV

ETXEBARRIA KEREXETA, GOIO  
Profesor Titular de Economía Aplicada de la EHU-UPV

FRANCO IBARZABAL, HELENA  
Profesora de la EHU-UPV

GALARZA PRIETO, ENRIQUE  
Profesor Titular de la UPNA-NUP

GOMEZ URANGA, MIKEL  
Catedrático de Economía Aplicada de la EHU-UPV

JUBETO RUIZ, YOLANDA  
Economista e Investigadora de la EHU-UPV

MARTINEZ HERRERO, MARIA JOSE  
Profesora de Economía Aplicada de la EHU-UPV

MENDIZABAL ETXABE, ANTXON  
Profesor Titular Economía Aplicada de la EHU-UPV

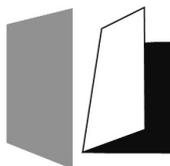
NAVARRO ARANCEGUI, MIKEL  
Catedrático de Economía de la Universidad de Deusto

POLANCO BELDARRAIN, JOSEBA  
Economista

ZABALO ARENA, PATXI  
Profesor de Economía Aplicada de la EHU-UPV

ZURBANO IRIZAR, MIKEL  
Profesor Titular de Economía Aplicada de la EHU-UPV

MANU ROBLES-ARANGIZ



INSTITUTUA  
1998

© Edita: Fundación Manu Robles-Aranguiz Institutua  
Barrainkua 13 - 48009 BILBAO

Fotocomposición: Ikur, S.A.  
Cuevas de Ekain, 3, 1º - 48005 BILBAO

Impresión: A.G. Rontegui, S.A.L.  
Avda. Ribera de Erandio, 4 - 48950 ERANDIO (Bizkaia)

ISBN: 84-920674-3-8  
D.L.: BI-1370-98

## INDICE

<b>PRESENTACION.</b> Germán Kortabarria Igartua . . . . .	9
<b>INTRODUCCION.</b> Alejandro Arizkun Cela, Enrike Galarza Prieto y Mikel Gómez Uranga . . . . .	11
<b>ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA SOBERANIA ECONOMICA DESDE LAS PERSPECTIVAS DE LAS COMPETENCIAS Y DE LA CULTURA.</b> Mikel Gómez Uranga . . . . .	23
<b>Introducción</b> . . . . .	25
<b>1ª Parte: Competencias en el Marco Regional de la Unión Europea</b>	
1. Algunos apuntes sobre la concepción del Estado-Nación . . . . .	26
2. Referencia al Marco estratégico de la Unión Europea . . . . .	33
3. La problemática de las Competencias . . . . .	41
4. Análisis económicos convencionales en términos de sistemas . . . . .	53
<b>2ª Parte: Análisis en términos de Cultura-Resultados</b>	
1. Reflexiones iniciales sobre “nacionalismos regionalistas” . . . . .	55
2. Una concepción dinámica de la cultura . . . . .	58
3. Sobre capital social y comunidad . . . . .	60
4. Algunos comentarios de interés sobre la cultura local . . . . .	61
5. Sobre cultura identitaria . . . . .	65
6. Perspectivas de la nueva economía regional, “Regional system of innovation perspectives” . . . . .	67
7. Relación Instituciones-organizaciones . . . . .	69
8. Cultura-resultados: Varios Ejemplos . . . . .	74
9. ¿En qué consiste el cambio institucional? . . . . .	76
10. Valores y soberanía . . . . .	79
Bibliografía . . . . .	86
<b>DE LOS TIPOS DE INTERES AL TIPO DE CAMBIO: LA SOBERANIA MONETARIA VASCA EN LA UNION EUROPEA Y EN EL MUNDO.</b> Enrike Galarza Prieto . . . . .	89
1. Introducción . . . . .	91
2. Soberanía y política monetaria keynesiana . . . . .	95
3. Soberanía y política monetaria monetarista . . . . .	102
4. La vía europea hacia la soberanía monetaria común . . . . .	107
5. Soberanía monetaria e interdependencia . . . . .	110
6. Cuestiones para el debate: el patrón dólar, el euro y Euskal Herria . . . . .	112
Bibliografía . . . . .	117

<b>GLOBALIZACION, ESTADO-NACION Y SOBERANIA ECONOMICA.</b> <i>Patxi Zabalo Arena y Mikel Zurbano Irizar</i> . . . . .	119
1. Incertidumbre y globalización . . . . .	121
2. Un término ambiguo . . . . .	123
3. La globalización: ¿mito o realidad? . . . . .	125
4. El estado-nación en el contexto global . . . . .	134
5. Sobre el declive del estado-nación y de la Economía Nacional . . . . .	136
6. El estado con la (des)-regulación y el neoliberalismo . . . . .	138
7. La reestructuración del estado-nación en la Unión Europea . . . . .	141
8. Soberanías emergentes en el escenario global . . . . .	144
Bibliografía . . . . .	147
<b>REVALORIZACION DE LO LOCAL FRENTE A LA GLOBALIZACION.</b> <i>José Allende Landa</i> . . . . .	149
1. Introducción. . . . .	151
2. Globalización Cultural. . . . .	154
3. Globalización Ambiental. . . . .	158
4. Confusión en el Escenario Mundial. . . . .	160
5. Globalización-polarización: ¿Ciudades Estado?. . . . .	165
Bibliografía . . . . .	170
<b>ESPECIALIZACION Y CONCENTRACION SECTORIAL DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA DE LA CAPV.</b> <i>Mikel Navarro Arancegui</i> . . . . .	173
1. Análisis de la descomposición y de la especialización sectorial . . . . .	175
2. Concentración sectorial en la industria manufacturera . . . . .	188
3. Anexo metodológico . . . . .	193
Bibliografía . . . . .	196
<b>LA AGRICULTURA VASCA EN EL MARCO DE LA UNION EUROPEA Y LA GLOBALIZACION.</b> <i>Maite Aristegi Larrañaga</i> . . . . .	197
1. Introducción . . . . .	199
2. Análisis de la evolución del sector agrario vasco desde la integración europea. . . . .	201
3. Análisis y balance de la reforma de la Política Agraria Común 92 en la agricultura vasca. . . . .	214
4. ¿Es posible una agricultura vasca viva y equilibrada? . . . . .	221
5. La soberanía alimentaria en Euskal Herria: una reivindicación pendiente . . . . .	224
Bibliografía . . . . .	230

<b>LAS REDES DE INFRAESTRUCTURA Y EL DESARROLLO REGIONAL.</b> <i>Mikel Gomez Uranga, Helena Franco Ibarzabal y Goio Etxebarria Kerexeta</i> . . . . .	231
1. Introducción . . . . .	233
2. La distribución de competencias en la política de infraestructuras . .	234
3. Las redes de infraestructuras y la cohesión del territorio . . . . .	242
4. La financiación de las redes de infraestructura . . . . .	245
5. El impacto medioambiental y social de las infraestructuras. Una perspectiva ecológica del transporte . . . . .	250
6. La incertidumbre en los proyectos de infraestructura . . . . .	253
7. A modo de conclusión . . . . .	269
Bibliografía . . . . .	271
<b>LA EMPRESA COOPERATIVA VASCA.</b> <i>Joseba Polanco Beldarrain</i> .	273
1. Introducción . . . . .	275
2. Fórmulas jurídicas que componen la economía social . . . . .	275
3. Diferentes tipos de empresa cooperativa en el marco territorial del sur de Euskal Herria . . . . .	279
4. Exposición de los principios cooperativos . . . . .	282
5. Reflexión sobre la cooperativa como empresa y la importancia que tiene para la empresa, por su influencia, el entorno que la rodea . .	285
6. Reflexiones finales . . . . .	290
Bibliografía . . . . .	292
<b>SOBRE LA ECONOMÍA SOCIAL Y COOPERATIVA.</b> <i>Entrevista a Antxon Mendizabal Etxabe</i> . . . . .	293
<b>LA PROTECCION SOCIAL Y EL EMPLEO EN UN ENTORNO DE GLOBALIZACION ECONOMICA: SITUACION Y PERSPECTIVAS.</b> <i>Maria José Martínez Herrero y Maria Luz de la Cal Barredo</i> .	299
1. Introducción . . . . .	301
2. Globalización y polarización social: evolucion en el reparto de la renta .	302
3. La política social en la Unión Europea . . . . .	305
4. La evolución de los mercados de trabajo . . . . .	313
5. Perspectivas de futuro en materia de empleo y protección social . .	316
Anexos . . . . .	326
Bibliografía . . . . .	332
<b>SISTEMA FORMATIVO Y TEJIDO PRODUCTIVO VASCO. RETOS ANTE EL SIGLO XXI.</b> <i>Antón Borja Alvarez</i> . . . . .	335
1. Introducción . . . . .	337
2. Sistema formativo vasco . . . . .	337
3. Dinámica institucional: politica industrial y politica educativa. . . . .	344
4. Retos para un nuevo modelo . . . . .	349

5. Consideraciones finales . . . . .	355
Bibliografía . . . . .	357

**IPARRALDE ANTE LA ENCRUCIJADA DEL FUTURO.**

<i>Yolanda Jubeto Ruiz y Antón Borja Alvarez</i> . . . . .	359
1. Introducción . . . . .	361
2. Estructura económica de Iparralde . . . . .	362
3. Principales características del tejido económico vasco . . . . .	364
4. Actividad económica y distribución geográfica de la población trabajadora. . . . .	367
5. Análisis del informe “Pays Basque 2.010” . . . . .	369
6. ¿Identidad económica en Iparralde? . . . . .	376
7. Conclusiones . . . . .	383
Bibliografía . . . . .	385

## **PRESENTACION**

German Kortabarria Igartua  
*Presidente de la Fundación Manu Robles-Arangiz Institutua*

Para la Fundación Manu Robles-Arangiz Institutua es una satisfacción sacar a la luz este trabajo sobre "Soberanía económica y globalización en Euskal Herria". Se trata de una obra colectiva que recoge las aportaciones de un nutrido grupo de profesionales, en su mayoría vinculados al mundo universitario, en torno al tema que ha dado nombre al libro.

Cada autor -autores, en algunos casos- ha desarrollado una faceta, un aspecto del complejísimo temario que se puede entender incluido en el epígrafe general. Ni en cuanto a las materias abordadas ni en cuanto al enfoque de dichas materias tiene la obra pretensión de exhaustividad; no pretende sino recolectar algo del trabajo de investigación, análisis y propuesta de una serie de intelectuales. Y utilizo intencionadamente el términos "intelectuales" para reivindicarlo en favor de estas personas que han entregado dedicación y esfuerzo a trabajar sobre las materias de las que escriben, en un tiempo y lugar en que parece que la condición de intelectual queda reservada a revalorizar las opiniones de quienes -con todo el derecho del mundo, faltaría más- se asoman a las tribunas mediáticas para hablar de temas sobre los que frecuentemente no acreditan mayor autoridad intelectual que el resto de la ciudadanía.

El proceso de globalización es una realidad poderosa con la que hay que contar; ello no quiere decir que no puedan desarrollarse simultáneamente y en una relación dialéctica con aquél, otras realidades de signo inverso, ni que debamos hacer nuestros los dogmas que se implantan al calor de la globalización.

Quienes estamos implicados en un proyecto sindical percibimos día a día los efectos de la globalización o, para ser más preciso, de una globalización a la medida del modelo económico neoliberal; percibimos las consecuencias que para las personas y las sociedades produce un modelo de globalización irresponsable con el destrozo social y económico que causa. Los abertzales vemos, además, que la globalización se utiliza como un argumento más para negar viabilidad y solvencia a nuestro proyecto de soberanía.

La constatación de los resultados de la globalización, tal como ésta se está imponiendo, nos pone en guardia contra el discurso dominante que se alinea incondicionalmente con aquélla, y nos empuja a analizar la realidad -la global y la particular- desde una perspectiva profundamente crítica. Y para ello necesitamos otras visiones y análisis de la realidad, necesitamos un discurso alternativo.

El trabajo colectivo que presentamos es una valiosa aportación del mundo intelectual vasco, de "nuestros intelectuales" -expresión que quiere significar reconocimiento más que apropiación- al debate sobre la globalización. Es una aportación que se hace desde el compromiso con la realidad de Euskal Herria y desde el deseo de ser útiles, de poner su trabajo al servicio de la sociedad.

La Fundación Manu Robles-Arangiz agradece con toda la sinceridad y el calor del mundo la colaboración de cada una de las personas que han participado en esta obra. Agradecemos el valor y el interés de sus aportaciones y agradecemos, no menos, el gesto de compromiso intelectual y social que implica su colaboración con esta institución modesta y significada. Hacemos votos para que "Soberanía económica y globalización en Euskal Herria" no sea sino un jalón en esta colaboración.

## **INTRODUCCION**

**Alejandro Arizkun Cela**

*Profesor Titular de la UPNA-NUP*

**Enrique Galarza Prieto**

*Profesor Titular de la UPNA-NUP*

**Mikel Gómez Uranga**

*Catedrático de Economía Aplicada de la EHU-UPV*



## INTRODUCCION

Alejandro Arizkun Cela  
Enrike Galarza Prieto  
Mikel Gómez Uranga

En la actualidad corren aires de cambio, la marea de la globalización baña casi todos los rincones, la Unión Europea estructura un nuevo marco regional, refuerza el papel de los espacios y entidades subregionales o locales, y expropia a los Estados nacionales algunas competencias que han constituido históricamente una parte sustantiva de su soberanía.

En el mundo actual se están acelerando procesos económicos que, apuntando desde unas décadas atrás, tienden a superar las barreras de los Estados-nación en diferentes planos. El surgimiento de empresas multinacionales que se desenvuelven en mercados y espacios de inversión más amplios que los estados existentes y la movilidad de capitales especulativos en mercados muy distantes son buenos ejemplos de esa superación de las barreras que establecían los estados a la actividad económica.

Esos procesos económicos dirigidos hacia la internacionalización de intercambios y condiciones de producción están siendo explicados por una mayoría de los economistas a través del paradigma de la globalización. Esta idea de "globalización" tiende a crear un imaginario social que visualiza un proceso cuyo final es un espacio económico y de poder mundial homogéneo. La construcción de ese imaginario se apoya en un horizonte en el que la proyección lineal hacia el futuro de aquellas tendencias internacionalizadoras nos ofrece una visión en la que progresivamente van desapareciendo los poderes de los actuales Estados-nación, van difuminándose las barreras a la libre circulación de capitales, mercancías, conocimientos, trabajadores, técnicas hasta conformar aquel espacio único.

Este imaginario está cumpliendo un papel social de legitimación de algunos proyectos concretos de institucionalización internacional. La construcción de la Unión Europea, el proyecto de ese tipo más cercano a nuestra experiencia, está recibiendo apoyo social y superando las resistencias de algunos sectores sociales perjudicados por su puesta en marcha en la idea de su inevitabi-

lidad y de su conveniencia para no perder "el tren de la historia" o no perder la carrera frente a los otros candidatos a polos de poder económico mundial como USA y Japón.

Pero además, aquel paradigma se introduce en el debate científico sobre la dinámica del capitalismo actual, organizando el horizonte de pensamiento de buena parte de la reflexión tanto teórica como aplicada sobre las perspectivas económicas del mundo actual.

Bajo esa visión del mundo, se presenta una dualidad, muy simple, pero muy extendida, entre las ideas modernas y de futuro en las que se engloban las que defienden, vislumbran o apoyan un mundo plenamente internacionalizado y las ideas de aquellos que defienden la soberanía de los estados actuales que se presentan como egoísmos sin futuro, como retrógradas nostalgias o como inconsciencias irresponsables. Si esto es así ¿que decir de aquellos que apoyan proyectos de soberanía nacional de territorios subestatales, de naciones sin Estado?

Además, la ampliación de la internacionalización aparece unida a un retroceso del papel de los poderes públicos en la orientación de la marcha económica. Las intervenciones fiscales y monetarias anticíclicas, tendentes a compensar las debilidades de la demanda, dan paso a políticas de oferta tendentes a fortalecer la "competitividad" de las empresas para que se enfrenten al mercado por sí solas; el papel del Estado que interviene como agente económico a través de la empresa pública en algunos sectores que se juzgan estratégicos, y que no son atendidos por la iniciativa privada, se ve sustituido por un propósito de no intervención privatizando las empresas públicas; la actuación estatal para corregir las desigualdades generadas por el mercado de trabajo a través de la oferta pública de servicios de enseñanza, sanidad o atención al desempleo en el llamado "Estado del Bienestar" dan lugar a un progresivo desmantelamiento de estas intervenciones y al fomento de su atención por compañías de seguros privadas; las políticas monetarias y financieras de los gobiernos dirigidas a compensar los desfallecimientos del crecimiento producidos por la marcha de la economía dan lugar a una autonomización de esas políticas depositándolas en organismos autónomos, los Bancos Centrales, cuyo papel es la lucha "técnica" contra la inflación.

Las doctrinas neoliberales, desempolvando ideas de hace dos siglos sobre la efectividad de la "mano invisible" del mercado, explican la mayor eficiencia del mercado sobre la intervención pública y dan cobertura teórica a aquel retroceso de la intervención estatal y fomentan la idea de la superioridad en eficiencia de un mercado de funcionamiento automático, resultante de la actuación de millones de actuaciones individuales, sin intervención consciente de ningún poder.

Sin embargo, examinada más detenidamente la realidad de esos procesos económicos y sociales, puede observarse que las cosas no son tan simples, que los procesos de internacionalización afectan a determinados terrenos econó-

micos, pero no alcanzan a otros, que el poder de los estados no ha desaparecido y aunque en algunos casos ha perdido sus competencias en otros terrenos las ha reforzado.

En efecto, no hay duda de que determinadas empresas multinacionales están en condiciones de imponer sus requerimientos a muchos Estados en cuyo territorio desenvuelven parte de su actividad; su capacidad para moverse en mercados muy amplios y para decidir sobre la localización de sus inversiones en diferentes zonas del globo les da un poder de influencia muy grande. Por otra parte, el crecimiento de las relaciones comerciales internacionales va dejando pequeños, en algunos casos, los anteriores mercados nacionales. De igual modo, la movilidad internacional y los volúmenes que han alcanzado los capitales especulativos que se desplazan entre las Bolsas mundiales han socavado la capacidad de los Estados para controlar su situación monetaria y financiera.

Sin embargo, las empresas multinacionales siguen teniendo adscripciones nacionales, normalmente la de su país de origen, y se apoyan en sus Estados para la defensa de sus intereses en las negociaciones internacionales. Además, la expansión del comercio internacional no puede ocultar que los mercados nacionales siguen siendo el destino de la mayor proporción del producto mundial y que no ha desaparecido la influencia decisiva de las políticas monetarias y financieras de los Estados.

Por otra parte, la visión liberal de un mercado como mecanismo automático oculta que las actuaciones en ese mercado se realizan en un marco de normas establecidas por los poderes públicos, que el mercado no es algo natural, algo separado de las condiciones de su desenvolvimiento, y que, por tanto, el mercado es algo construido por los poderes públicos a través de aquellas normas, y éstas benefician a algunos agentes económicos y perjudican a otros. La elaboración de esas normas, la construcción de esos mercados, forma parte inseparable del conflicto de intereses entre diferentes sectores sociales.

En otro plano están surgiendo proyectos de institucionalización de realidades económicas superiores a los estados, pero que abarcan aspectos limitados de la realidad económica. Un repaso de los rasgos más destacados del proceso de construcción de la Unión Europea puede mostrar los avances de ese proyecto de internacionalización, pero también sus limitaciones:

1. La construcción de la UE no se está haciendo al margen de los Estados, sino que por el contrario está perfectamente anclada en la decisión de los Estados que la configuran, en todo caso quizás se observa un desplazamiento que refuerza más la posición de algunos Estados (principalmente Alemania) y hace más dependientes a otros.
2. Se observa un refuerzo de la supranacionalidad en temas económico-monetarios, a través de ciertas instituciones y mecanismos de carácter intergubernamental, adaptándose todos los Estados, alineados a través

del tratado de Maastricht, a unas directrices monetaristas liberales, y supeditando la soberanía de los bancos centrales a los objetivos monetarios impuestos y aceptados por Estados de la UE. El mercado único se establece a través de una centralización burocrática en las tomas de decisión en materia de legislación y jurisprudencia sobre creación de los mercados, así como en materias monetarias. Pero todo ello con la aquiescencia de los gobiernos de los estados comunitarios. Los Estados, más que perder competencias en los diseños de sus políticas macroeconómicas, comparten o ceden voluntariamente soberanía con respecto a otros Estados. Sus fines liberales primordialmente coinciden.

3. Mientras los "capitales" se mueven de un lado a otro beneficiándose de los objetivos buscados por las políticas monetarias comunes diseñadas en la UE, el "trabajo" sin embargo es estático y se encuentra enraizado en los límites de cada Estado-nación; esa estaticidad localista, sin embargo, sirve de influjo para atraer a los capitales en la búsqueda de ventajas a la hora de elegir sus localizaciones. Los Estados, en coherencia con el panorama descrito, siguen ejerciendo todas las competencias en lo que se refiere a la gestión de las relaciones de trabajo, siendo los únicos entes con legitimación para organizar y gestionar el vasto mundo de las relaciones sociales, laborales y fiscales en sus territorios soberanos, simplificando las cosas se podría decir que, aunque la lucha de clases se establezca a nivel internacional, su gestión específica se realiza en el marco territorial de los Estados.

En el momento actual los Estados son los únicos capacitados para mantener con cierta eficiencia una gestión social y un control sobre el trabajo y sobre la población que se establece en su territorio, allí donde ejerce la soberanía. La disciplina social y económicas que exigen las circunstancias de coordinación comunitarias, únicamente puede ser mantenida por una determinada combinación de política y legitimación propias de los Estados. Pero esa legitimación procede de unas características que comparte, en muchas ocasiones, la población de un mismo Estado, como serían: una historia, una lengua, y una cultura comunes. Por esa razón, por ejemplo, la gestión y la política social en la Unión Europea no puede realizarse a través de un gobierno supraestatal, y en todo caso tampoco sería admisible ni deseable por parte de los gobiernos de los estados.

Ahora bien, también es cierto que los estados son, en la actualidad, menos autónomos y además tienen un menor control exclusivo, en términos económico-sociales sobre las poblaciones de sus territorios. Además, en el ámbito cultural, cada vez tienen mayores dificultades para el mantenimiento de una homogeneidad y especificidad culturales. La mayor homogeneidad cultural en el plano internacional no anula la diversidad de las culturas locales. Se podría decir que los límites territoriales de las culturas se entremezclan cada vez más, pero no desaparecen.

Por otra parte, esos aspectos señalados que siguen haciendo necesaria e insustituible, para el desarrollo del capitalismo internacional, la gestión de los estados, no en todos los casos coinciden o corresponden estrictamente a los Estados-nación configurados hasta el momento, es posible que las peculiaridades de algunos territorios subestatales les permita una mayor legitimidad que al propio Estado para gestionar esas sociedades. De hecho las tendencias actuales en los análisis en economía regional se dirigen hacia el espacio de lo "local", y en ese sentido la dinámica de los capitales se encuentra inmersa en una doble tendencia:

- a) La tendencia hacia la globalización, que se recoge en la actualidad en una abundante literatura económica.
- b) La tendencia a utilizar cada vez con más profusión las potencialidades endógenas que propician los espacios locales, principalmente por la existencia de una fuerza de trabajo y un entorno empresarial inserto en el medio local.

Se trata de explotar más eficientemente los mercados de trabajo locales y potenciar las infraestructuras más tecnológicas; impulsar también las instituciones de carácter científico-técnico, de ahí la búsqueda de apoyos financieros y de desarrollo de las estructuras sociales e institucionales que hagan posible un entorno más innovador. Existen tendencias hacia la potenciación de lo local. Pero, ¿cuál es el ámbito de lo local? En ocasiones se entiende lo local como áreas metropolitanas y en otras como espacios mucho más amplios que integran diversas regiones.

La idea de nación que subyace a la defensa de la soberanía nacional, en muchos de los defensores del marco nacional frente a las tendencias internacionalizadoras, es la de una realidad preexistente a la sociedad humana y por tanto indestructible por efecto de la evolución observada de la humanidad. De estos planteamientos se derivan propuestas que tienen escasa potencialidad práctica porque, o bien la restringen el alcance de la construcción nacional a aspectos políticos y culturales, escindiéndolos artificialmente de los aspectos económicos, o se limitan a afirmar los clichés del Estado nacional decimonónico separados de las tendencias que se observan en el mundo actual.

Distinta opinión tienen, en general caracterizada por el desconcierto, los que, aceptando las potencialidades de la defensa de la soberanía nacional como instrumento de articulación social y de respeto a las diversidades colectivas, conciben la nación como resultante de un proceso histórico de enfrentamiento entre sectores sociales. Si la nación es resultado de las tendencias de la sociedad, ¿qué sentido tiene un proyecto nacional cuando las tendencias aparentes de la sociedad conducen a una sociedad mundial o, al menos, a sociedades amplias y policulturales? ¿Qué ventajas tiene la soberanía económica frente a los argumentos que la entienden como un obstáculo para aprovechar las ventajas que pueden derivarse de la internacionalización? ¿Hasta que punto no es un proyecto vano porque se opone a la dinámica real del mundo?

A su vez, aquellos que, sin compartir un proyecto nacional, observan con insatisfacción la simplicidad del paradigma de la globalización y constatan la pervivencia, aunque debilitada, de las estructuras estatales, y son sensibles a las potencialidades de la actuación local y regional, no dejan de preguntarse por los espacios que van a ser significativos en los próximos tiempos para un análisis de la realidad económica más ligado a los problemas concretos con que se enfrenta la humanidad.

La constatación del ocultamiento de aspectos decisivos de la realidad económica en la idea de globalización y en la visión neoliberal del mercado, de la confusión que produce la potencia del discurso generalizado en la sociedad en esa dirección y de la necesidad de reflexionar sobre las preguntas antes apuntadas condujeron a los promotores de este proyecto a solicitar aportaciones sobre estos asuntos a diferentes especialistas.

Los ensayos sobre economía regional tratan de manera homogénea realidades a menudo diferentes. Existen territorios que presentan características, históricas, lingüísticas, culturales, que los hacen singulares y diferentes respecto al Estado-nación donde se integran. Un pronóstico sobre Euskal Herria, así como sobre otras naciones sin Estado, necesita algo más que los análisis descriptivos que proporciona la economía regional al uso.

Hasta el momento actual el pensamiento crítico sobre el análisis espacial ha estado centrado, casi exclusivamente, hacia los procesos de relaciones económicas internacionales que condujeron al subdesarrollo a buena parte de los países del globo, teniendo como referencia teórica más importante el imperialismo, o hacia el papel de los grandes Estados-nación y su actividad reguladora de la actividad económica.

Por todo lo anterior los objetivos de este primer acercamiento no podían ser muy ambiciosos y, efectivamente, no se trataba de dar cumplida respuesta a las preguntas e inquietudes señaladas, sino de iniciar una reflexión que fuera apuntando líneas críticas de superación del paradigma de la globalización. Se trata de un proyecto abierto en el que importa más las nuevas ideas que se apuntan que la formalización de respuestas acabadas.

De este modo, la presente publicación no aborda todos los problemas apuntados sino que incide en aquellos en los que algún especialista se ha mostrado interesado en participar.

Del mismo modo, el lector observará una gran variedad de métodos, de contenidos y de propósitos en las diferentes aportaciones. A partir de una inquietud común, cada colaborador ha desarrollado con plena libertad las ideas que tiene, en la dirección apuntada, en el marco de su especialidad.

Los promotores de este proyecto verán satisfechos sus primeros propósitos si estas líneas sirven para abrir campos de reflexión, para formular nuevas preguntas y para impulsar áreas de investigación poco cultivadas.

Algunas colaboraciones aportan ideas teóricas para enfrentarse con las preguntas formuladas o algunos de sus aspectos. En esta línea se mueve el primer artículo "Algunas reflexiones sobre la soberanía económica desde las perspectivas de las competencias y de la cultura" de Mikel Gómez Uranga que plantea algunos elementos teóricos sobre la concepción del Estado-nación y su evolución, la soberanía nacional y su acomodo en el marco de la actual construcción de la Unión Europea, discutiendo los techos competenciales que tienen las regiones o las naciones sin estado dentro de la lógica actual de reparto de competencias en las zonas más desarrolladas del planeta. A continuación retomando el concepto de sistema económico, en general aplicado a los Estados-nación pero aplicable a otros espacios, reflexiona sobre la mejor adecuación de otros espacios para la obtención de resultados a partir de los elementos homogeneizadores diferenciales de estos espacios asumiendo un nivel de competencias determinado, en suma, ejercitando una soberanía económica limitada, pero efectiva.

Enrike Galarza Prieto, en su artículo "De los tipos de interés y los tipos de cambio: la soberanía monetaria vasca en la Unión Europea y en el mundo", analiza el significado y evolución de la soberanía monetaria nacional bajo las administraciones keynesianas y monetaristas, en el proceso de construcción de la unión monetaria europea.

Patxi Zabalo Arena y Mikel Zurbano Irizar en su artículo "Globalización, Estado y soberanía económica" analizan las transformaciones y límites del proceso llamado de globalización, la pérdida de competencias compatible con el mantenimiento de espacios de soberanía económica por parte de los Estados en el proceso de construcción de la Unión Europea y de implantación de políticas neoliberales. En este contexto exploran las oportunidades, y también las dificultades, de asunción de soberanía económica por parte de naciones sin estado como Euskal Herria, mostrando lo incierto de la evolución futura que depende del "complejo juego de fuerzas sociales implicadas"

José Allende Landa en su aportación "Revalorización de lo local frente a la globalización" plantea las contradicciones entre la globalización neoliberal y la necesidad de un desarrollo sostenible, analiza la contraposición entre las tendencias a la internacionalización y la revitalización de lo local y bajo el principio de "pensar globalmente/actuar localmente" se pregunta por las alternativas al debilitamiento de las competencias de los Estados en la dirección de las macrociudades (Ciudades-Estado) o del fortalecimiento de las regiones y comarcas.

Otras aportaciones analizan la situación actual de Euskal Herria en algunos sectores productivos o políticas económicas que permiten sentar las bases para explorar las posibilidades que se abren al avance de la soberanía económica.

Mikel Navarro Arancegui en su capítulo "Especialización y concentración sectorial de la industria manufacturera de la CAPV" describe la especialización y concentración que presenta en la actualidad la industria manufacturera de la

CAPV, así como en la evolución que tal especialización y concentración han tenido desde la entrada de nuestro país en la Comunidad Europea. Extiende la comparación de la industria vasca además de a la Unión Europea, a EE.UU., Japón y Corea en un período de análisis que alcanza hasta 1994, recogiendo así plenamente los efectos que la gran recesión de primeros de los años noventa tuvo en la industria vasca y discute las ventajas e inconvenientes de la situación actual de la Comunidad Autónoma.

Maite Aristegi Larrañaga, en su colaboración "La agricultura vasca en el marco de la UE y la globalización", analiza las consecuencias sobre la agricultura de la Política Agrícola Común de la Unión Europea, los efectos sobre la agricultura vasca desde 1985 de la vieja Política Agraria Común, así como las consecuencias de su reforma desde 1992, formulando propuestas concretas para abordar sus problemas desde el principio de soberanía alimentaria, es decir, "el derecho de cada nación para mantener y desarrollar su propia capacidad para producir los alimentos básicos de los pueblos respetando la diversidad productiva y cultural".

El artículo de Mikel Gómez Uranga, Helena Franco Ibarzabal y Goio Etxebarria Kerexeta "Las redes de infraestructura y el desarrollo regional" analiza el papel de las infraestructuras para la cohesión de un territorio, estudian la situación actual de competencias de los distintos niveles institucionales en Euskal Herria dentro de la Unión Europea, la problemática de su financiación y de su impacto ambiental para terminar constatando la escasa capacidad actual de las regiones para abordar una política propia de infraestructuras.

Joseba Polanco Beldarrain en su aportación "La Empresa Cooperativa Vasca" repasa las formas jurídicas y tipos de empresas existentes, estudia su situación en la Euskal Herria de hoy y reflexiona desde los principios cooperativistas la relación de la cooperativas con el entorno y con la soberanía económica. Las interesantes respuestas de Antxon Mendizabal Etxabe sobre los mismos temas, enriquecen la perspectiva de economía social.

M<sup>a</sup> José Martínez Herrero y M<sup>a</sup> Luz de la Cal Barredo aportan en su capítulo "La protección social y el empleo en un entorno de globalización económica: situación y perspectivas" un análisis sobre la influencia en la distribución de la renta y el incremento de la pobreza del desarrollo del proyecto europeo por efecto de su política social y la evolución negativa de los mercados de trabajo. Además exploran los elementos particulares de Euskal Herria que son potencialidades para convertir a la cohesión social en un elemento de competitividad y sirvan de alternativa a la desregulación del mercado de trabajo.

Antón Borja Álvarez en su capítulo "Sistema formativo vasco y tejido productivo. Retos ante el siglo XXI" partiendo de la destacada influencia que sobre la eficacia del sistema productivo tiene la formación aborda la descripción paralela de los sistemas formativo y productivo vasco y de las políticas que les afectan. A continuación contrapone al modelo productivo liberal que se está implantando en el país el modelo cooperativo o de "democracia salarial" y

deduce las transformaciones productivas y educativas que son necesarias para avanzar en esa dirección.

Por último se recoge un capítulo dedicado a Iparralde. Algunos de los capítulos anteriores se han centrado en la Comunidad Autónoma del País Vasco, muchos de cuyos análisis y conclusiones son aplicables a Navarra, otros incluyen a la Comunidad Foral, pero las particularidades de la Euskal Herria continental difícilmente encajan en muchos de aquellos análisis. Este hueco lo cubre el capítulo de Yolanda Jubeto Ruiz y Antón Borja Alvarez "Iparralde ante la encrucijada del Futuro" en el que se trazan los rasgos de su estructura económica, las características de su tejido productivo la distribución territorial de las actividades. Además apoyándose en el informe "Pays Basque 2.010" trazan seis escenarios de evolución del futuro próximo de la zona partiendo de diferentes hipótesis que van desde la continuación de las tendencias que se observan en la actualidad hasta profundas transformaciones de crecimiento y reordenación territorial. Por último reflexionan sobre las posibilidades de Iparralde de afirmar su identidad dentro de las políticas de regionalización del Estado francés y de la Unión Europea.



**ALGUNAS REFLEXIONES  
SOBRE LA SOBERANIA  
ECONOMICA DESDE LAS  
PERSPECTIVAS DE LAS  
COMPETENCIAS Y DE  
LA CULTURA**

**Mikel Gómez Uranga**

*Catedrático de Economía Aplicada de la E.H.U.-U.P.V.*



# **ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA SOBERANIA ECONOMICA DESDE LAS PERSPECTIVAS DE LAS COMPETENCIAS Y DE LA CULTURA**

Mikel Gómez Uranga

## **INTRODUCCION**

Para los economistas profesionales, y sobre todo para aquellos que “ tenemos tiempo “ para dedicarnos a la investigación supone un reto dar respuesta a las demandas de la sociedad, sin caer en tópicos ya conocidos o en desarrollos excesivamente técnicos o abstractos, quizás elegantes en ciertos círculos académicos, pero que no solucionan nada.

El problema que tenemos los economistas académicos es la dificultad o mejor el vértigo que nos genera el apartarnos de los patrones establecidos tanto en las formas como en los contenidos. En el primer caso porque cualquier “presentación” diferente, es decir con un lenguaje menos formalizado (aunque sea más creativo), impide que el “invisible tribunal inquisitorial” considere el producto como algo susceptible de su sanción como científico. En el segundo por qué cualquier transgresión de los límites establecidos como propios de la disciplina (en este caso de la “economía”) puede llevarnos a un cierto destierro.

En este artículo no se hacen excesivas concesiones a la formalización, y además se transgreden claramente los límites de lo que convencionalmente se considera el campo de lo económico. Esto no es el resultado de un capricho personal más o menos subversivo. Desde hace algunos años (quizás desde siempre) el sector más avanzado de nuestra profesión al introducirse en el campo de otras disciplinas, se mueve en las fronteras de la nuestra (“la economía”). No es extraño que algunos economistas busquen conocer un poco mejor el cada vez más complejo mundo que nos circunda en los campos de la psicología, la filosofía, el derecho, la ciencia política, la antropología, e incluso la biología, por citar solamente algunos.

Por lo tanto no se asusten los lectores si se topan en este artículo con conceptos y análisis procedentes de disciplinas como la antropología, la psicología, la sociología, y la ciencia política. Conceptos que algunas corrientes económicas utilizan (utilizamos) en la actualidad, como: “instituciones”, “entorno cultural”, “identidad y soberanía”, etc.; y sin los cuáles sería muy difícil hacer cualquier pronóstico útil sobre el presente y futuro de la economía vasca. Únicamente las personas más necias de nuestra profesión niegan el “ pan y la sal “ de la ciencia económica a todo lo que presumiblemente desconocen, tildándolo de “ideología”, incluso “sociología”, y también otros epítetos que parece que se apartan de su muestrario de herramientas (en muchos casos cuantitativas).

Pero por no desilusionar a ciertas personas que de buena fe piensan que una economía sin utilizar números y análisis descriptivos no puede ser economía por mucho que les quiera convencer, debo decirles que para realizar pronósticos útiles o explorar nuevos caminos es necesario estar muy bien alimentado de conocimientos técnicos así como de análisis cuantitativos y descriptivos. Es como el pintor que para introducirse en el campo de la abstracción o en ciertas áreas posrealistas o surrealistas debe dominar las técnicas retratistas del más puro realismo.

Finalmente, el problema que tenemos los economistas que tratamos temas a contra corriente como son cualquier reflexión sobre el ámbito territorial que vaya más lejos de un simple regionalismo descriptivista y relativamente aséptico, es que nos encontramos con una insuficiente información, y la que tenemos no es adecuada para el ámbito vasco. Pero aún así lo más penoso es sentirse aislado e incomprendido en un entorno cultural hostil, ya que todo lo que se realiza está diseñado en clave estatal-nacional

## **1ª PARTE COMPETENCIAS EN EL MARCO REGIONAL DE LA UNION EUROPEA**

### **1. ALGUNOS APUNTES SOBRE LA CONCEPCION DEL ESTADO NACION**

#### **1.1. Introducción**

En la organización de nuestro plan de viaje para las próximas páginas, nos parece que lo más propio sería comenzar por preguntarse de dónde venimos y dónde nos encontramos, la primera pregunta nos lleva al meollo de la cues-

ción que es interrogarse sobre el estado-nación y las ideologías nacionalistas, desde sus expresiones tradicionales hasta señalar los cambios que se están gestando en la coyuntura histórica actual, en lo referente a la segunda cuestión nos situamos en el marco estratégico de la UE con una determinada estructuración regional, y donde los estados se encuentran en una fase decisiva de traslado de competencias de su soberanía originaria hacia ese gobierno “ sui generis “ que se encuentra en Bruselas.

La conformación del estado nación en el siglo XIX y la concepción étnica del nacionalismo discurren en paralelo. “ En el siglo XIX se puede describir una sociedad vasca de base campesina, que, tanto por sus métodos de trabajo como de organización social y política, tanto por su lengua como por su sistema de creencias populares y de formación psíquica, forma una unidad étnica bastante precisa y diferenciada, Hoy en día, esta base tradicional del vasquismo étnico y cultural, así como político, no solo está en crisis , sino que incluso se encuentra en trance de desaparición” (Beltza 1976:16,17 ).

Aunque desaparecieran gran parte de los elementos que constituían el marco económico- social hasta el siglo XIX, sin embargo la herencia y un cierto apego a la tradición impregna aun hoy en día la cultura nacionalista, el etnocentrismo fundamenta su esencia en valores sociales tradicionales.

Desde una perspectiva dinámica el nacionalismo va evolucionando pero a través de un camino sinuoso plagado de avances y retrocesos, coexisten concepciones más tradicionales con otras perfectamente adaptadas a las nuevas circunstancias. El nacionalismo moderno y progresista mantiene y debe mantener una cierta base étnica principalmente en su caracterización lingüística. En estas páginas adelantamos la hipótesis de que los cambios del estado nacional así como los fundamentos ideológicos políticos que inspiran en cada momento su dinámica, determinan las propias concepciones de los nacionalismos sin estado.

Los estados unitarios nacionales con amplias competencias para la regulación en sus propios límites geográficos, proyectan o generan actitudes directamente inversas a los movimientos políticos de las naciones sin estado. Frente a un estado regulador y soberano repleto de competencias ( moneda, ejercito, legislaciones generales, políticas económicas y del bienestar, fiscales, etc.) y que únicamente sostiene unas relaciones con el exterior de índole comercial o a lo sumo de coordinación en algunas áreas, los nacionalismos contraponen miméticamente el objetivo de alcanzar para sí mismos un estado plenamente soberano con las mismas competencias que el estado al que se oponen. En ese caso es lógico que se exacerben los aspectos diferenciales y distintivos, es decir la representación más étnica de aquellos nacionalismos. La independencia como reivindicación para la nación sin estado, es una proyección de un estado nacional independiente y casi plenamente soberano, la pérdida de soberanía de los estados-nación se acompañará de una adecuación de los objetivos o

finos planteados por el nacionalismo, y las ideologías nacionalistas o nacionales que se ciñen a una imagen y a unas concepciones de lo que es un estado soberano e independiente, únicamente quedarán como residuos pero todavía dominantes durante cierto tiempo. Las ideologías nacionales contribuyen al mantenimiento y a la legitimación de ciertas funciones de los estados, pero también simétricamente son necesarias para mantener unos niveles de conciencia nacional y unas reivindicaciones de soberanía.

Las “ideologías nacionales” parten del supuesto de que una realización plena de la nación solo puede lograrse a través de un estado independiente y soberano con plenas competencias para regir su propio destino. Sin embargo esa ideología se debilita cuando se demuestra que en la actualidad es imposible mantener unos estados plenamente soberanos, en la actualidad se observa un desfase temporal importante entre el cambio ideológico y la evolución o pérdida competencial de los estados.

Los nacionalismos tradicionales buscan la necesidad de un estado propio para garantizar la supervivencia de una identidad colectiva y étnica. El objetivo nacionalista de lograr un estado propio se sitúa en la mayor parte de los casos en un espacio de confrontación, a pesar de que exista un derecho colectivo universal que legitima tal reivindicación, en estos casos no existe una cultura de acuerdos y de negociación, y generalmente no se alcanzan consensos entre las partes enfrentadas. Pero no todos los nacionalismos responden a ese modelo antes descrito, ya que cada nacionalismo debe adaptarse al carácter de la ideología nacional que se desarrolle en el estado nación dominante, a la dimensión y a la proyección internacional que tenga el estado, a la historia de conformación de ese estado nación (federal o central), a la realidad e intensidad del hecho diferencial, al componente más o menos étnico de la ideología nacionalista, al grado de integración de la economía nacional, al nivel de exteriorización de la economía de la nación sin estado, a las diferencias culturales existentes, etc. Pero de hecho esos rasgos que caracterizan los tipos de nacionalismo existentes son cambiantes en el tiempo, lo que significa que las ideologías nacionalistas, así como las resistencias al cambio por parte de los estados nacionales podrían conducir a situaciones o marcos diferentes.

En el caso del estado español/país vasco se constata que todavía nos movemos en unas concepciones ideológicas nacionales no revisadas a la luz de los cambios económicos y de las pérdidas en algunas competencias estatales que se observan en la actualidad. Dicho en otros términos, sigue siendo dominante la concepción de “soberanía estatal plena” que citábamos en párrafos anteriores; desde una parte se proyecta un estatismo uniformizador sobre la base de una inviolabilidad de su soberanía, y por la otra se proyecta la consecución de un estado propio no exclusivamente por una necesidad de supervivencia identitaria, sino como una forma de acceder a los medios que hagan posible todas las utopías imaginables de liberación social, económica, ecológica, colectiva, individual, etc.

## 1.2. Capitales propios

Frente a estas posiciones principistas, la praxis de diversos sectores políticos y sociales se sitúa en unas coordenadas mucho más posibilistas y a veces imbuidas de un cierto pragmatismo conservador respecto a un determinado status quo alcanzado. En el País Vasco esa posición se ubica sobre todo en ciertos sectores con señas de identidad de burguesía nacionalista, y es coherente con la tesis de que “la viabilidad capitalista de un proyecto de soberanía nacional es correlativa a la funcionalidad que el mismo representa para el desarrollo del capital. En la medida en que “un proyecto independentista” se asocie de forma más estrecha a cambios y a rupturas del sistema capitalista, los avances reales en la soberanía nacional no serán bien acogidos por fracciones de la burguesía vasca con mayores intereses económicos en la actualidad; Y no exclusivamente porque sus propiedades e intereses se hallen perfectamente integrados en marcos más amplios, sino porque la acumulación capitalista requiere un control social, de manera que este proyecto nacional no suponga una grave perturbación en el concierto internacional, ni el inicio de una desarticulación todavía prematura para los intereses capitalistas de sistemas superestructurales, sobre todo los del estado.” (Etxebarria, 1993:76 y77).

En buena parte de las naciones sin estado (y específicamente en el País vasco) la burguesía nacional y las élites dominantes no han tenido interés en la consecución de un estado propio, posiblemente su debilidad económica, y por lo tanto la dependencia de grandes intereses económicos que tienen sus campos de actuación en los territorios estatales constituidos, y/o en el área internacional, les ha conducido a adaptarse y a resignarse a unas pretensiones más modestas que no pasarían por cuestionar el status quo estatal<sup>1</sup>

La definición tradicional de burguesía se ha vinculado estrictamente a la propiedad del capital, se trataba de una abstracción simple del mundo económico desde la perspectiva marxiana de las relaciones de producción; sin embargo si se entiende que la esfera de lo económico es inseparable de la esfera de lo político, y que los mismos mercados se constituyen y se desarrollan en el contexto de un entramado normativo-legal determinado, la capacidad de decisión sobre los capitales excede con creces a aquellos grupos que ostentan nominalmente la propiedad, es decir la burguesía como clase social integraría también en las sociedades modernas a estamentos decisores que pertenecen al estado (incluyendo las esferas política y judicial).

Por lo tanto es cada vez más complejo precisar los límites de una burguesía tanto desde el punto de vista territorial como desde el punto de vista competencial e incluso funcional. Sin embargo si puede tener interés para nuestro trabajo señalar cuales pueden ser las exigencias mínimas necesarias para que

---

<sup>1</sup> Opinión compartida por Beltza, (1976: 107 a 109)

una determinada organización empresarial pueda considerarse vinculada a los intereses generales de un país, de esa forma se tiene una primera aproximación sobre los intereses objetivos que las organizaciones pudieran tener frente a hipotéticos avances en la soberanía.

Para que una organización se considerase “propia” de un país debería cumplir los siguientes requisitos:

- a- Crear empleo en el país, bien sea directo o indirecto, y con un cierto compromiso y garantía de permanencia.
- b- Dejar infraestructuras físicas e intangibles en el país
- c- Canalizar parte importante del ahorro captado en el país hacia el propio país
- d- Las prioridades de localización inversora incluso, en ocasiones, frente a alternativas más rentables debieran ser a favor del país
- e- La tributación principal de sus excedentes de explotación y de buena parte de sus operaciones mercantiles debería realizarse en el país
- f- La parte más estratégica de los empleos más cualificados, el diseño principal, la parte principal de I+D, y los centros de decisión principales deberán encontrarse en el país
- g- Si se trata de la banca comercial o de otras entidades financieras, una parte importante del origen de sus depósitos, su estrategia de cartera, y una significativa proporción del volumen crediticio deberán estar también referidas al país.
- h- El funcionamiento tanto en los centros nacionales regionales o metropolitanos, se encuentre vinculado y determinado en parte por las estrategias políticas de los gobiernos del país.

Aplicando estos criterios podríamos afirmar que entre los grupos empresariales más importantes que actúan en el País Vasco, el BBV, no cumpliría casi ninguna de las condiciones señaladas, Iberdrola, claramente no cumpliría las propiedades f- y h- ya que en este último caso hay que tener en cuenta que la regulación del sector eléctrico es competencia exclusiva del gobierno central, por otra parte, tenemos ciertas dudas de que en la historia más reciente esa empresa haya satisfecho la condición e-; y en cambio el grupo Mondragón, por ahora, cumpliría todas las condiciones para que pueda considerarse como organización propia del país.

Una hipótesis verosímil sería que únicamente aquellos sectores empresariales que cumplieran todas las condiciones para ser capitales propios del país, estarían interesados por un avance hacia unas mayores cotas de autogobierno. Sin embargo en muchos casos, los empresarios de forma individual probablemente no sean capaces de pronosticar en qué medida les podría afectar en el resultado de sus negocios, cambios macro socio-políticos plagados de incertidumbres. La aversión al riesgo que caracteriza la idiosincrasia de los inversores en general no es en principio un estímulo para que ciertos sectores se sientan

cómodos en procesos de cambios importantes en el entorno socio político, sin embargo si se mira desde otra perspectiva se puede colegir que en ciertos aspectos mayores cotas de autogobierno podrían mejorar el entorno social o el ambiente para los negocios respecto a la situación actual.

### **1.3. El estado-nación evoluciona**

La doctrina que ha venido siendo dominante hasta la fecha sostiene que la plenitud y la realización de una nación se alcanza a través de un estado propio, con una cultura etnocentrista, es decir una especie de esencialismo ideológico donde coinciden los aspectos etnicistas, y las concepciones centralistas-estadistas (Smith, 1971:21), (Kedourie, 1996:9). Estas tesis dominantes tienen como denominador común la ignorancia de las profundas transformaciones que se están gestando en los estados actuales, además de una cierta incompreensión de la naturaleza de los procesos de globalización en el tiempo. Sin embargo el abandono de una imagen fija de estado pasado no permite concluir que ya en el año 2000 los estados hayan perdido absolutamente la razón de ser y únicamente gestionen competencias delegadas. Un análisis riguroso de la cultura e ideología nacionales no se puede hacer al margen del contexto en el que se sitúan, existen entornos en los que habitualmente la identificación entre nación y estado es mucho más estrecha, donde el estado ha creado su nación, y ha impuesto unas reglas comunes de juego (incluida la lengua común), en ese caso la afirmación de la nación y de lo nacional se apoya permanentemente en la autoridad del estado, no se separa el principio de autoridad centralizada de la denominada nación, en definitiva, no se entiende nación sin estado, y en estas circunstancias las naciones y específicamente los nacionalismos sin estado no tienen margen de juego para reivindicar algo diferente que un estado propio. Parece conveniente en la actualidad separar conceptualmente nacionalismo de estado<sup>2</sup>. Pero esa separación solo será realmente posible cuando la ideología imperante sobre el estado nación rompa también esa identificación<sup>3</sup>.

En la actualidad a la luz de los cambios en los estados nacionales en el marco de las tendencias de la economía internacional, lo más coherente sería que los objetivos nacionalistas se situasen en el actual contexto histórico, principalmente en relación a la nueva situación competencial de los estados; pero también las élites dominantes del estado nación deberían asumir que las tendencias y los valores actuales en la economía y en la política internacionales se fundamentan más en el acuerdo, la cooperación, el respeto a la diversidad, el consenso, etc. Precisamente la modernidad y el progresismo social político y económico está muy próximo a esos valores citados. Pero tampoco el progre-

---

<sup>2</sup> Ver la opinión de M.Keating, (1996:30)

<sup>3</sup> En esta idea M. Keating supone que hay estados débiles en donde esa identificación no se daría de la misma manera.

sismo puede lanzar las campanas al vuelo porque se observan aspectos contradictorios pues nos encontramos en una fase de mayor liberalismo en la economía donde coexisten acuerdos y consensos entre los intereses políticos y empresariales junto a sistemas cada vez más intolerantes con las manifestaciones diferenciales que se aparten de las normas de pensamiento establecidas, algunas ideas que se propagan en el campo de la economía son muy expresivas de todo ello como por ejemplo: El discurso del mercado, la única política económica posible, el fatalismo del desempleo, el determinismo tecnológico, etc. La indeseabilidad de mover el status quo estatal se impone a modo de pensamiento único, y aparece como una nueva o ya vieja ideología de un estado nación supuestamente amenazado. Pero a pesar de las resistencias lo cierto es que la nación estado está experimentando un cambio importante en lo que se refiere a sus funciones.

Hasta el final de la etapa keynesiana (también llamada fase del bienestar), los estados nación más desarrollados mantenían una cierta capacidad de regular la economía dentro de sus propias fronteras, controlaban los movimientos monetarios que se sucedían en ese espacio nacional, así como los flujos de entradas y salidas de los capitales. En ese contexto, el estado realizaba unas políticas económicas de “carácter nacional” lo que suponía entre otras cosas el manejo de los tipos de interés, y la capacidad de maniobra sobre el tipo de cambio. Después de la gran crisis de los años 70, la reestructuración del capitalismo mundial se salda con una mayor internacionalización de los flujos de capitales. En ese contexto descrito, y principalmente en el marco geoestratégico de la UE, los estados pierden su capacidad de realizar políticas monetarias o cambiarias propias, y en consecuencia los objetivos de crecimiento y empleo (sobre todo este último) pasan a la espera de tiempos mejores. La necesaria coordinación de las políticas entre los estados de la UE para el logro de la moneda única, es un elemento estructural que imposibilita los ajustes macroeconómicos propios, y que afecta más a las poblaciones de los estados más débiles (como el caso español). El “necesario control de la inflación” exige a los estados que apliquen una férrea disciplina laboral y socioeconómica, y que es precisamente uno de los principales márgenes de actuación que les queda a los estados en esta coyuntura.

La tarea del Estado Español en esta fase de internacionalización de los capitales consiste en resituar los niveles de soberanía que mantiene y en ocasiones refuerza. Las “fronteras competenciales” no son fijas sino que se mueven al compás de esas servidumbres derivadas de su pertenencia a la UE.

En Europa el estado nación se hace más corporatista, comparte cada vez más con otros estados ciertas competencias, reafirma su autoridad en otros campos, y establece un reparto con territorios inferiores a él, pero el estado sigue ejerciendo la autoridad de su soberanía, una de las áreas de mayor proyección legitimadora que sigue manteniendo en la UE el estado nación es la más característica del “estado del bienestar”(sobre todo en lo que se refiere a

los seguros sociales, y a las leyes laborales ), ese mismo estado “ayuda a fomentar la identidad y la unidad nacionales, vincula la ciudadanía no solo a unos derechos de procedimiento oficiales, sino también a importantes beneficios materiales e incluye a todos los miembros de la sociedad nacional”, es un mecanismo no tanto para la redistribución como para la integración” (Keating, 1996:50,1). Las competencias en el área social son un símbolo e instrumento de solidaridad y de cohesión nacional, de ahí que quizás se entienda el porqué el traspaso de la seguridad social por parte del estado español a la CAPV constituye materia de alta sensibilidad a la hora de transferir. Por lo tanto aparece la “ideología” como elemento de primer orden para explicar el mantenimiento y la posible transformación de los sistemas existentes (incluyendo una parte importante de los estados nación).

Para Geertz, “las ideologías desempeñan la función de definir (u oscurecer) las categorías sociales, estabilizar o perturbar las expectativas sociales, mantener (o minar) normas sociales, fortalecer (o debilitar) el consenso social, y aliviar (o cancelar) tensiones sociales” (Geertz, 1987:178 ).<sup>4</sup>

## **2. REFERENCIA AL MARCO ESTRATEGICO DE LA UNION EUROPEA**

Europa Occidental constituye una de las partes del marco de la competencia tripolar que forman los países capitalistas desarrollados junto con Japón y Norteamérica. La historia más reciente de la Comunidad Europea es ambigua, por una parte la competencia incluso la confrontación económica, política y cultural sigue, aunque de forma distinta a los periodos en los que las confrontaciones fueron militares; y por otra parte se impone una cierta idea y necesidad de unirse alrededor de un universo europeísta con identidad propia influida por un pragmatismo económico de ensanchar las fronteras de los mercados, idea por otra parte recurrente a lo largo de la expansión del sistema capitalista. Como se señala en otras páginas de este proyecto, los movimientos de capitales y la liberalización de los circuitos financieros, son característi-

---

<sup>4</sup> La ideología es un terreno muy deslizante, en los últimos tiempos encontramos posiciones como las del Bell (1992) y el ocaso de las ideologías, dónde se niega ya cualquier funcionalidad de las ideologías, éstas sucumben a una era modernista, cientifista-nacionalista. Sin embargo “para Lenski las ideologías son inevitables, la ideología designa aquellos sistemas de creencias que legitiman el ejercicio del poder y la distribución asimétrica de los recursos, a este autor no le interesa evaluar epistemológicamente dichas creencias, sino que exclusivamente toma en consideración su función práctica” Ariño (1997:118).

Posteriormente ese mismo autor le otorga a la ideología un carácter más general, para él la ideología no es más que la información utilizada para interpretar la experiencia y ordenar la vida social, toda ideología comprende tres sistemas: un sistema de valores morales, un sistema de creencias, y un sistema de normas

cas de la expansión del sistema (mundialización) y paralelamente la UE concentra sus esfuerzos en la redefinición de unas nuevas “fronteras económicas” en su seno.

La CEE (hoy UE) ha consolidado un proceso de regionalización en su ámbito, que en la última fase se combina con un proceso de coordinación de las políticas entre los estados (la Unión Monetaria).

## **2.1. En qué consiste la regionalización de la Unión Europea**

La división regional de Europa obedece a diversas razones:

1º) Al intento de organizar de una forma más funcional la geografía comunitaria con el objetivo de agrupar diversas áreas regionales atendiendo a problemáticas de configuración comunes: áreas rurales, áreas agrícolas más deprimidas, y áreas industriales en declive. De la misma manera que los estados nacionales han asumido históricamente, al menos sobre el papel, una función redistribuidora de los diversos territorios que limitaban sus fronteras, la Comunidad como nación supraestatal, entre cuyos objetivos se encuentran los de alcanzar una mayor cohesión entre todos los territorios que la componen, contribuye también en cierto grado a esa función redistribuidora a través de ciertos instrumentos financieros de los que se dota para realizar aquella política, cuyo objetivo teórico inalcanzable consistiría en reducir las desigualdades a largo plazo.

2º) La Comunidad quiere ordenar administrativamente y también con efectos estadísticos una clasificación común para la Comunidad que se aproxime a la configuración administrativa territorial que existe en los diferentes estados, de esa manera la denominada nomenclatura NUT, es un encaje cuya lógica es más de dimensión que de virtualidad real, de esa manera en los NUTS 1 por ejemplo se incluyen los Landers alemanes, Gales, Escocia, Flandes, Walonia, etc, que constituyen regiones o naciones históricas, junto a las comunidades del “Noroeste español” que integra las comunidades de Hego Euskal Herria, La Rioja, Aragón, agrupación regional a todas luces inexistente. Las regiones que contempla la Comunidad son aquellas que previamente han diseñado los estados miembros, y el resultado es que se mezclan las regiones o naciones naturales, junto con otras artificiales con un carácter exclusivamente administrativista.

Los indicadores que definen para la comunidad las diferencias entre las distintas regiones son por orden de importancia: El PIB por habitante, y la tasa de desempleo. Navarra y la CAPV se encuentran entre el grupo de las primeras regiones del Estado Español en lo referente al indicador del crecimiento y sin embargo aproximadamente el 65% de las regiones europeas más desarrolladas presentan porcentajes más elevados en ese indicador, incluyendo las históricas como Flandes, Escocia, y todos los Landers de Alemania. Pero lo que

llama sorprendentemente la atención son las altísimas cifras de desempleo que detenta la CAPV que le sitúan entre las 15 regiones con más alta tasa de la UE, en el contexto comunitario son las comunidades del Estado Español las que presentan tasas más elevadas de desempleo, y muy por encima de regiones que han sufrido también intensamente la crisis en su industria tradicional.

## **2.2. La solidaridad interterritorial como justificación de las políticas en la Unión Europea**

### *2.2.1- Perspectiva de las diferencias de riqueza interregional*

Las posibilidades que existen en el contexto actual de la UE de que las distintas naciones y regiones que la integran pueden llegar a aproximar sus niveles de desarrollo, así como el nivel de vida de sus habitantes, son ciertamente reducidas. Las desigualdades regionales que existen en la UE, en lo que se refiere a las diferencias entre los Estados más desarrollados y los menos desarrollados, así como las que se observan en el interior de los Estados entre las regiones más desarrolladas y las menos desarrolladas, se han venido incrementando en la historia de la Unión, y se han ampliado aún más como consecuencia de las últimas ampliaciones

Es en los límites geográficos del Estado donde se generarían los efectos más notables desde la perspectiva de redistribución, y sin embargo en el caso del Estado español en 1996 se mantenían unas notables diferencias interregionales en lo que se refiere a los indicadores VAB al coste de los factores y respecto a la renta Regional bruta

A la luz de la información sobre el nivel de rentas disponibles se observa una cierta incidencia redistribuidora aunque no se compensan en absoluto las diferencias con los territorios menos desarrollados. Sin embargo y como reconoce J.Alcaide (1997: 27), no es posible conocer con precisión los posibles efectos redistribuidores en el estado español sino se incorpora en el análisis el cálculo de los bienes denominados bienes preferentes: enseñanza, sanidad, vivienda, y otros gastos sociales; así como la cuantificación de los impuestos y de las cuotas de la seguridad social soportadas por las familias y empresas residentes en cada comunidad autónoma. De la posición que ocupan las comunidades de Hego Euskal Herria, y de su baja relativa dimensión poblacional se podría derivar que su aportación redistributiva hacia el resto de las comunidades del estado español es poco significativa. Los discursos sobre las posibles mermas al principio de solidaridad intraestatal para el caso de que Euskadi obtuviese mayores competencias en el área social, o bien responden a otras épocas donde su posición en términos de indicadores de riqueza era muy distinta (se encontraba entre las comunidades con mayores niveles de renta), o tratan de añadir un argumento para defender la soberanía del estado español pre-

cisamente en algunas de las competencias donde le permite el contexto europeo como por ejemplo la Seguridad Social.

**CUADRO 1: TRES INDICADORES PARA ALGUNAS NACIONES/REGIONES TOP LEVEL EN LA UE**

	Población (millones)	PNB per capita UE media 100	Desempleo
Escocia (1)	5.1	98	8.8
Gales (1)	2.9	81	8.7
Flandes (1)	5.8	91	6.9
Emilia Romagna (1)	3.9	128	6.3
Wallonia (2)	3.29	91	
CAPV (2)	2.088	92	18 (3)
Nafarroa (2)	523	96	12 (3)
Cataluña (2)	6093	94	22 (3)

*Fuentes:* Eustat, Financial Times, 11/09/97, Glasgow Caledonia University  
 (1): Datos 1994 (2): Datos 1993 (3): Paro en 1996

El alto nivel de desempleo principalmente en la CAPV, se sitúa en un contexto de desempleo elevado en todos los territorios que integran el estado español, el más elevado entre los estados de la Unión Europea, debido entre otras razones a una incapacidad manifiesta de creación de trabajo derivada del dismantelamiento acelerado, en los 80, de parte de su aparato productivo, así como de la pérdida de control del sistema por parte del Estado que lo traslada al capital multinacional. La CAPV ha mejorado débilmente sus escandalosas cifras de paro de años precedentes, pero se deben considerar dos elementos añadidos de preocupación: la bajísima tasa de actividad (de las tres más bajas entre las Comunidades Autónomas del Estado Español) y un descenso de la población que puede encontrarse pronto por debajo de la barrera psicológica de los 2 millones de habitantes.

Las regiones, landers, o naciones que se encuentran en una situación más favorable en la UE en lo referente a las cotas de autogobierno alcanzadas, presentan indicadores relativamente diversos en lo que se refiere al PIB por habitante, incluso las diferencias se observan también en el interior de las propias regiones/naciones sin estado (en el caso de Flandes, Escocia, Landers alemanes) (Eurostat). Los niveles de PIB per capita que alcanzan las Comunidades de Hego Euskal Herria en el concierto de la UE (92% y 96% de la media en la UE) son semejantes o más bajos que aquellos que presentan las naciones-regiones con mayores cotas y perspectivas de autogobierno.

En el cuadro 1 (pág. 36) contemplamos los indicadores comentados más arriba para un grupo de diversas naciones/regiones sin estado se observa que: las comunidades de Euskal Herria incluso sumando sus poblaciones llegan a un nivel relativamente menor que las demás europeas; su nivel de desempleo es el más elevado y sus tasas de producto per capita serían más homologables pero entre el grupo de menor renta.

### *2.2.2- Instrumentos para mejorar resultados (UE)<sup>5</sup>*

La cohesión económica debería de permitir que cada región o pueblo constituido sustentase la capacidad autónoma para generar riqueza y distribuirla con justicia entre sus miembros, de manera duradera, en sintonía con la reproducción de los recursos físicos y humanos existentes, así como con las necesidades derivadas de su historia, su cultura y sus aspiraciones presentes y futuras. La solidaridad consistirá en que los países y regiones más desarrollados contribuyan a que todos puedan alcanzar en el menor tiempo posible una situación semejante a la así definida.

La cohesión social implicaría la existencia de unas posibilidades de acceder a unas condiciones salariales y de trabajo dignas, beneficiándose los trabajadores de todos los lugares de los soportes sociales que les permitan hacer frente a situaciones inciertas o de desempleo, sin discriminaciones y con semejantes oportunidades de preparación y reciclaje, para el acceso a aquellos trabajos mas acordes con su situación e idiosincrasia, así como a las posibilidades de mejora permanente.

Esa primera aproximación a la definición de cohesión sitúa nuestro análisis en unas coordenadas no estrictamente coincidentes con lo que se entiende por cohesión en los informes y en el Tratado Comunitario. Pero si hay un acuerdo casi total con el espíritu de muchas propuestas realizadas, bien en diversos informes oficiales unitarios, bien a través de representantes de fuerzas políticas, sindicales, movimientos ciudadanos, etc.

El FEDER se constituye en el fondo primordial para tratar de corregir los principales desequilibrios regionales de la Unión, al participar en el desarrollo, en el ajuste estructural o en las reconversiones industriales de ciertas regiones. Fundamentalmente, el FEDER participa en la financiación de inversiones productivas que permiten la creación o el mantenimiento de empleos duraderos, en inversiones en infraestructuras y en el desarrollo del potencial endógeno de las regiones a través de iniciativas de desarrollo local y de actividades de pymes. Para analizar la reforma de estos fondos, señalamos, en primer lugar que la Unión aplica estos fondos a áreas acotadas por su situación en cuanto a una serie de variables determinadas.

---

<sup>5</sup> Este apartado está recogido de mi propio trabajo plasmado en el artículo titulado: El mercado frente a las desigualdades regionales.

La propia Comisión Comunitaria planteó las dificultades de que estas medidas aplicadas fueran efectivas debido, entre otros factores, a la mala calidad del entorno, a las malas infraestructuras y a la situación desfavorable en lo que se refiere a un clima empresarial que no favorezca el impulso de nuevas actividades.

Otro de los principios que subyacen en la aplicación de esta reforma es el llamado desarrollo de la asociación. Eso significa que uno de los elementos fundamentales en cualquier política, y en concreto a la hora de aplicar estos fondos comunitarios, lo constituye las relaciones que se establecen entre los diversos niveles de administración. En este sentido se dan en ocasiones relaciones muy complicadas en las que la parte regional, es decir, los consejos o gobiernos regionales, quisieran participar en mayor medida en la gestión de dichos fondos, pero, o bien no tienen medios administrativos adecuados (puesto que es la administración del Estado la que sustentaría estos medios), o bien no tienen posibilidades políticas de hacerlo por los celos de los Estados.

Sin embargo, lo que se sostiene en este artículo es que el proceso del mercado único no favorecerá tanto al fortalecimiento de las regiones y naciones históricas consolidadas, como a la aparición de una tendencia hacia “lo local” en un contexto cada vez más internacionalizado. En este sentido, se trataría más bien de favorecer zonas infranacionales, infrarregionales, infradepartamentales, y al mismo tiempo fortalecer los vínculos de internacionalización en los límites de la UE. Es decir, la dialéctica local internacional se sitúa como la tendencia dominante en la internacionalización del capitalismo actual.

Es previsible que la política regional comunitaria continúe ocupando un segundo plano, siendo prioritarias las políticas directamente relacionadas con el desarrollo del mercado único. De cara a ese futuro mercado único los objetivos de la política regional irán dirigidos a mejorar los niveles de competitividad y productividad de las regiones peor situadas, frente al objetivo tradicional de la política regional de reducción de los desequilibrios regionales.

La solidaridad no puede contemplarse desde una perspectiva de voluntad colectiva o política, es necesario considerar que la insolidaridad tiene principalmente como causas razones estructurales relacionadas con la movilidad de los capitales y las consecuencias especiales de esa actividad. Por todo lo cual en el contexto de la Unión Europea lo que más se podría esperar es que se desarrollasen algunas medidas que paliasen las tendencias centrales de desarrollo. Pero la experiencia parece indicar que buena parte las regiones deprimidas es difícil que cambien de tendencia a corto y medio plazo exclusivamente a través de las políticas propiciadas al efecto por la UE.

El crecimiento de la competitividad de los diversos espacios estatales y subestatales, que constituye uno de los objetivos principales en el contexto del desarrollo del mercado único, se fundamenta en el aprovechamiento de los

recursos, que evidentemente, por los procesos de concentración, se hallan fundamentalmente en las áreas de mayor desarrollo, en los Estados y en las regiones que muestran los índices de riqueza más elevados. Esto supone el crecimiento de la productividad y una mayor movilización de los capitales, con las consecuencias de abandonar los espacios regionales económicos más débiles por carecer de los recursos adecuados.

### *2.2.3. ¿Cómo explicar el cambio de tendencia que se observa en los años 80 en la CE en las políticas regionales?*

#### *a) Debates de politología académica, explicación objetivista:*

El denominado cambio, desde el “top down” hacia el “Bottom up”, en los paradigmas políticos de los hechos regionales, algunos autores lo explican por razones objetivas (más económicas) que se vinculan a la crisis de las formas fordistas de producción y al fracaso de las políticas keynesianas de los estados nacionales. El paradigma top down obedece más a un diseño regional propiciado a imagen del estado nación en una etapa en la que éste tenía una capacidad regulatoria en los límites de sus fronteras, en el que se establecían políticas regionales compensatorias propiciadas directamente por el estado.

El “nuevo regionalismo” que responde al paradigma bottom up, supone un cambio cualitativo que se observa para Europa en los 80, y que es la respuesta a los cambios en las formas de producción y también responde a lo que se ha venido a denominar la globalización de las economías, los estados pierden competencias y la mundialización define un nuevo espacio de relaciones donde se refuerza lo global por una parte y lo local por otra, los procesos de innovación se diseminan y encuentran sus mayores cultivos en áreas menores (mas locales) dónde se aprovechan mejor ciertos recursos tangibles e intangibles.

Pero a su vez la UE comienza otro movimiento en que los estados nacionales van cediendo competencias en materia de regulación y políticas económicas a la Comisión Europea. Ciertas regiones y el Comité de Regiones quiere acceder a un nivel de decisión superior (europeo) sin tener que depender de los estados centrales. Finalmente los estados centrales pierden control sobre la gestión general en sus propios territorios, tanto por las razones señaladas arriba como por la inspiración liberal que impregna a sus políticas perdiendo en definitiva parcelas de intervención que parcialmente podrían pasar a manos locales o regionales.

Se reconoce también que la identidad cultural tiene objetivamente un interés para generar mayores oportunidades de crecimiento económico en las áreas locales/regionales ya que permitiría una mayor capacidad de alcanzar acuerdos entre los diversos sectores de intereses (empresas, sindicatos, etc.), así como de establecer unas nuevas políticas fundamentadas en el consenso, la confianza entre las partes, etc. (Keating, M. 1996-b:23 a 25 ).

La Comunidad Europea diseña en los últimos años su mapa regional. Las razones por las que en esos años hay una mayor tendencia hacia la descentralización y potenciación de las iniciativas regionales propias, se hallan directamente vinculadas a la necesidad de superar las contradicciones y sobre todo las restricciones que se le imponen al estado capitalista a la hora de proporcionar los recursos colectivos necesarios para el funcionamiento económico y social. La dificultad de seguir gestionando desde unas políticas keynesianas, así como la existencia de un entorno macroeconómico cada vez más competitivo, traslada necesariamente los esfuerzos hacia políticas que se desarrollan por el lado de la oferta y que intentan extraer todas las potencialidades locales favoreciendo el aprendizaje y fomentando la innovación en los ámbitos más descentralizados (M.Dunford), el fomento de la actividad de los recursos existentes “in situ” (principalmente los humanos) contribuye a mejorar la eficiencia económica.

#### *b) Explicaciones más vinculadas a los propios territorios*

Sin embargo las razones más profundas por las que se trasladan a otros espacios menores ciertas capacidades de gestión financiera y fiscal se vinculan a un mayor afloramiento de reivindicaciones locales/regionales/nacionales en algunos espacios, se trataría de resituar el ejercicio de la legitimidad por parte del estado desde la perspectiva de “gobernar mejor significa hoy gobernar menos, y el buen gobierno es un gobierno regionalizado” (Balme, 1996).

El carácter de la internacionalización se encuentra cada vez más vinculado a los flujos de información, el sentido de la internacionalización-globalización de las economías actuales no es únicamente que se incremente el número de transacciones, sino y sobre todo el cambio en el tiempo de las propias transacciones, que en la actualidad son notablemente más rápidas. En ese contexto las distintas actividades económicas se encuentran sujetas a “tiempos “ radicalmente distintos, así los flujos de regulación de los mercados financieros, las políticas de créditos y las ayudas a la inversión y el derecho del trabajo, están sujetas en contextos de liberalización a temporalidades muy diferentes, una transacción financiera puede darse en fracciones de segundo, mientras que en el polo opuesto cambios en el mercado de trabajo pueden necesitar generaciones enteras. La gestión de las diferentes actividades requiera además de tiempos distintos ámbitos espaciales distintos, así en los flujos financieros se sitúa la economía global, mientras que la fuerza de trabajo tiene un ámbito más local. Los cambios en las actividades que se sitúan en un espacio pueden tener consecuencias muy importantes en los otros, por ejemplo cambios en las orientaciones financieras y/o crediticias pueden tener una influencia en sectores económicos situados localmente, por ejemplo en la forma de desinversiones en sectores industriales maduros con consecuencias muy negativas en el empleo, lo que puede exigir una gestión política localizada que cree condiciones a medio y a largo plazo para la incentivación de nuevas actividades y la movili-

zación de los recursos y las potencialidades propias. Esa gestión será más adecuada si utiliza criterios diferentes a los que convencionalmente utiliza una gestión centralizada, idealmente esa gestión debería fomentar la colaboración entre el sector privado y el sector público, el carácter más relacional entre diversos actores, y desde una perspectiva liberal una menor presencia del sector público en diversas actividades, de esa manera los gobiernos regionales (una gestión más local) pueden atenuar las externalidades y los costes de transacción inducidos de las lógicas de localización económicas, y pueden permitir gestionar las distintas temporalidades existentes (Balme, 1996a: 21), las características que requiere la gestión más adecuada a la resolución de los problemas señalados más arriba serán más fácil de encontrarse en un entorno local/regional donde los diferentes agentes económicos y sociales se encuentran impregnados de un espíritu comunitario y de aportación colectiva.

### **3. LA PROBLEMÁTICA DE LAS COMPETENCIAS**

#### **3.1. Complejidad de las competencias**

El concepto de “competencias” se asocia a las dotaciones “que visten a los cuerpos político, legislativo, normativo, judiciales, es decir, lo que convencionalmente entendemos por estado.

Vincular soberanía a estado ciertamente es una restricción ya que la vida social y económica es más variada y tiene partes o espacios no directamente vinculados al espacio del estado (por ejemplo toda una red de relaciones informales, o parte del funcionamiento empresarial sobre todo transnacional), pero todas las habituales referencias a los conceptos “competencia” y “soberanía” se circunscriben al espacio estatal dicho con mayor precisión al espacio de lo público (en el que habría que incluir por ejemplo la Unión Europea, y los organismos internacionales) o regulador.

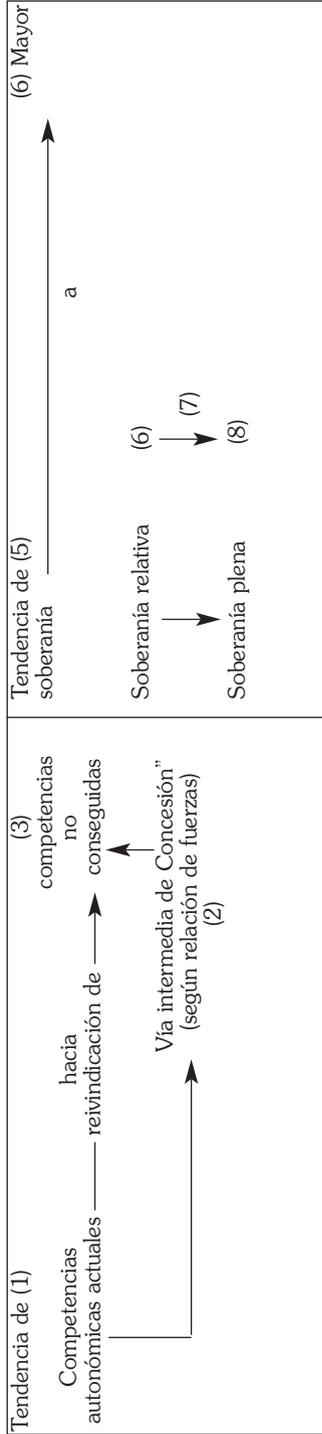
Pero la pieza de transmisión de órdenes y obligaciones del lenguaje de lo público es la “norma”, y ésta se sitúa en un marco jerarquizado (rangos) por lo tanto la competencia de cualquier autoridad institucional se relaciona con la capacidad de establecer normas (según rangos).

Pero el espacio público no está exclusivamente integrado por normas es necesario gestionar la “cosa pública” es decir existen también tomas de decisión con ciertos grados de libertad o arbitrariedad, y también la necesidad de aplicar o ejecutar las propias normas.

Si en un esfuerzo de simplificación establecemos que las competencias se dirigen principalmente a dos demarcaciones: a- la de las normas, b- la de la

**CUADRO 2: PERSPECTIVA DE COMPETENCIAS, DIFERENTES CASOS**

(1) Gestión parcial	(2) Gestión sin control de flujos, coordinada (no recauda)	(3) Gestión con control de flujos, coordinada (con el Estado)	(4) Gestión con control de flujos, sin coordinar	(5) Gestión sin capacidad normativa	(6) Gestión con capacidad normativa	(7) Capacidad normativa exclusiva pero supeditada	(8) Capacidad legislativa normativa exclusiva y coordinada	(9) Capacidad normativa exclusiva
Vías de comunicación	Gestión (económica) de la Seguridad Social sin afectar a la caja única	Seguridad social en régimen de concierto, y con ajustes a fondo de redistribución interregional	Competencias en educación	Otros impuestos	Algún impuesto directo	Como la ley de telecomunicaciones española totalmente supeditada a la UE	Legislaciones económicas medio-ambientales, etc. Estado / UE	Leyes socio-laborales y códigos del Estado.



gestión (que comprendería también el establecimiento de ciertas normas para las tareas que le conciernen). Podríamos presentar el cuadro siguiente de diferentes perfiles competenciales (específicamente 9 casos); a los 4 primeros que se refieren a las competencias de gestión se introducen dos variantes: a) si el ente que gestiona (generalmente el gasto público) recauda o no, es decir controla los flujos de ingresos, y b) si los flujos de dinero se hallan o no subordinados (coordinados) a una gestión de transferencias interterritoriales entre diversos entes.

Los casos que se contemplan en el cuadro 2 (pág. 42) se refieren al caso vasco en el contexto del estado español. En los casos referidos a la gestión el caso (1) podría representar el estadio de parte de las competencias actuales en materia social y el caso (3) algunas de las denominadas competencias dependientes, el caso (2) podría representar una vía de transición hacia el logro del nivel (3). Desde el caso (5) al (9) incrementa la capacidad competencial y por tanto el grado de soberanía. Pero realmente el acceso de los diversos “ territorios ” hacia mayores competencias no funciona como un menú a la carta en el que cada “ región/nación ” accede según sus apetencias. El proceso es dialéctico y responde más a presiones, luchas, estrategias, opiniones, poderes, etc. Los estados han impuesto implícitamente unos determinados techos competenciales.

### **3.2. La solidaridad y la soberanía en el concierto internacional como justificación del techo competencial dentro de los Estados Nación.**

Los techos competenciales actuales en las diferentes naciones y regiones subestatales tienen diversas justificaciones, principalmente desde el estado-nación que a modo sumarial las podríamos sintetizar en:

- a- La representación exterior de todos los territorios del estado-nación, en lo que se refiere a los intereses económicos, comerciales y políticos se hará de manera más óptima en la medida en la que los estados aparezcan más unitarios, de mayor dimensión y potencial. No cabe en el concierto internacional la representación a través de microestados o regiones que no alcanzarían ni un peso específico ni una legitimación internacionales suficientes.
- b- La ordenación y las bases fundamentales de legislación y normativas tanto económicas como civiles solo se pueden gestionar desde el conjunto del estado por razones de legitimación histórica, de optimización. Los costes de transacción y los riesgos de otra manera (mas descentralizada) serían tan elevados que pondrían en peligro el desarrollo del propio sistema económico vigente.

c- El estado-nación es el lugar primordial donde se deberán y podrán desarrollar los procesos de redistribución económicos y sociales. Los flujos y transferencias económicas a través de los sistemas fiscales, de seguros sociales, y de otras políticas redistributivas únicamente pueden ejercerse desde la unicidad estatal. El estado nación tiene el deber de garantizar unas determinadas cotas de bienestar ejerciendo la solidaridad a través de sus instrumentos estables propios únicos e intransferibles.

En este artículo se va a demostrar que estas justificaciones no son válidas para el caso de un conjunto de naciones sin estado.

### **3.3. Ambito competencial de las regiones europeas y algunos aspectos de interes en los casos de: Escocia, Bélgica, Quebec y Euskadi**

En el ámbito competencial las comparaciones con otras realidades deben establecerse en los parámetros más homogéneos posibles. Nuestro interés se centra en observar naciones o regiones sin estado con fuertes identidades, y que en el campo competencial se sitúan en el “top level” del concierto regional internacional. Coincide además que el nivel de competencias alcanzado por este conjunto de regiones/naciones es semejante, principalmente en lo que se refiere al techo competencial dibujado, eso si, quizás Hegoeskak Herria se distingue principalmente por sus peculiaridades fiscales régimen de concierto-convenio sin equivalentes en otros lugares . La impresión de que existen normas (implícitas) o reflexiones comunes a nivel internacional sobre esa línea imaginaria de competencias (regionales/nacionales) que no se puede atravesar, no debería llevarnos a pensar que los cambios en los temas competenciales se dirimen a nivel internacional, ya que por el contrario las decisiones sobre esos cambios se establecen en el marco de la correlación de fuerzas de cada estado, aunque evidentemente el dato internacional supondrá una referencia importante.

Una variante de la “necesidad” de nuevas ideas en lo que se refiere a la política regional, y que comienza para Escocia pero que luego se difunde a otros lugares incluida la CAPV, es la instauración de una Agencia de Desarrollo Scottish Development Agency, organismo del gobierno central cuya misión era desarrollar la industria, mejorar el medio ambiente y regenerar las zonas urbanas, en definitiva se trataba de un intento de reindustrializar el área aprovechando los efectos que se esperaban obtener del petróleo del Mar del Norte, hecho en el que los nacionalistas pusieron gran interés pero que sufrió un enorme revés como consecuencia de la crisis del petróleo que hundió los precios de manera que hizo poco viable la explotación en las dimensiones que se esperaban. Para Escocia la crisis industrial y su gestión ultraliberal (de Thatcher ) fue nefasta, la recesión en la industria desoló como en Euskadi a zonas enteras (caso de Glasgow), pero sin embargo Escocia fue saliendo de esa situación de tal manera que en la década de los 90

se encontraba más cerca de la media de desarrollo británico, y con una estructura de empleo y productiva más próxima. Ese proceso de despegue económico se debió a la diversificación de la economía, al haber sido escogida por grandes inversores (británicos y americanos) como área de interés para desarrollar nuevas actividades, con el concurso de la agencia de desarrollo. Pero paralelamente la propiedad de las grandes empresas y bancos de propiedad escocesa disminuyó considerablemente, aunque es necesario señalar que la propiedad empresarial se encuentra cada vez más internacionalizada lo que no impediría que coexistiera con entornos económicos más descentralizados y menos dependientes de los grandes estados nacionales.

A la existencia de unas condiciones objetivas como las señaladas en el apartado precedente se añade la voluntad y la posible acción de las propias comunidades regionales y locales para constituir y reforzar el espacio regional/local de las correspondientes interacciones sociopolíticas afirmando su coherencia y sus especificidades culturales accediendo a un determinado grado de autonomía política (Balme, 1996: 14). Existe por lo tanto unas condiciones objetivas que legitiman e incluso justifican las reivindicaciones existentes para obtener mayores niveles de autonomía y de organización política de las diferentes regiones. En el contexto de la UE representantes de los gobiernos regionales se asocian e intentan mantener foros de relaciones directas que podrían quizás ampliarse a cuestiones en materia económica y cultural.

Uno de los aspectos que supuso un cierto conflicto de intereses entre el gobierno de Londres y Escocia fue la apertura de una oficina en Bruselas por parte de la Welsh development Agency y la Scottish Enterprise, el gobierno británico impuso el criterio de denegar cualquier posibilidad para que los representantes escoceses tuviesen alguna representación política en Bruselas, temiendo que las autoridades locales y los sindicatos escoceses se ciñeran a sus tareas de lobby y representación estricta de sus intereses.

El proceso de devolución del poder a las regiones por parte del estado belga ha sido relativamente reciente (se puede situarlo en el contexto histórico de descentralización-regionalización de los estados que se ha analizado en otras páginas, y sin embargo se ha alcanzado lo que podríamos denominar un “sistema federal”. La legislación sobre la devolución se sitúa en un proceso que comienza en 1980, y en 1988 las comunidades adquieren todo el control sobre educación (OCDE, 1993:28).

Al analizar las competencias de las comunidades que integran el Estado Belga, se puede observar:

*a) Aspectos coincidentes con otras realidades*

Hay un conjunto de competencias que son coincidentes en la mayor parte de las regiones que alcanzan un determinado nivel de autonomía (cultura, edu-

cación, sanidad, medio ambiente, empleo, etc.). El sistema de legislación básica sigue siendo competencia del estado. Como todas las autonomías que alcanzan un cierto nivel están dotadas de un parlamento y un gobierno

#### *b) Aspectos singulares*

El derecho a realizar sus propias políticas exteriores en los asuntos que les concierne, así como el poder estar representadas en organismos internacionales. Entre el Estado y las regiones los conflictos se resuelven por una Corte de arbitraje bajo el principio del consenso, en algunos problemas comerciales y agrícolas se ha discutido con las Comunidades europeas.

La región de Quebec que se encuentra integrada en un estado federal tiene competencias semejantes a las que hemos señalado para el caso flamenco (educación, salud, servicios sociales, medio ambiente, etc., y agricultura y pesca compartidas con el estado federal). Quebec accede a la posibilidad de percibir ciertos impuestos directos. Se comparten competencias en un régimen de acuerdos y de consensos sobre esa base se ha creado un “federalismo cooperativo” que permite por ejemplo al estado federal ejercer su capacidad de ingreso y/o de gasto público en parcelas de competencia exclusiva de las “provincias”: En definitiva que la existencia de competencias compartidas solicita la cooperación entre los gobiernos respectivos.

De la misma manera que en Europa en Canadá se observa una política de enfrentarse a los desequilibrios regionales en la década de los 60 y 70 (OCDE 1994:15), pero también se comprueba el fracaso en el logro de la mejora, a pesar de que el estado federal instaura ciertos mecanismos de redistribución de los recursos desde el estado hacia las provincias de ingresos más bajos con el fin de intentar asegurar un nivel de prestaciones semejantes a todas las regiones.

Existe en Quebec una gran concentración en el área metropolitana de Montreal, ciudad que concentra una parte fundamental de las actividades avanzadas, pero también paradójicamente se encuentra inmersa en un nivel de desempleo importante. El Departamento Federal de Desarrollo Regional de Quebec entiende sobre las políticas regionales dirigidas hacia esa provincia, y se encarga de negociar con el gobierno de Quebec, es decir existe una cooperación entre aquél y el gobierno federal, y este último interviene en la financiación de diversos proyectos de desarrollo.

Una de las aportaciones singulares del caso quebecois es una fórmula apoyada por una minoría mayoritaria que respondería a lo que se podría denominar “soberanía asociación”, esa fórmula consistiría desde una perspectiva competencial en una voluntad de asumir plenamente, exclusivamente, aquellas competencias que tienen otorgadas aquellas regiones/naciones sin estado que han accedido a un situación de gobierno regional (por ejemplo en regiones bel-

gas, algunos *landers*, y autonomías históricas en el reino de España, etc.), y además una voluntad de compartir con el gobierno federal otras competencias de índole económica (políticas económicas generales), y no interesándose o manteniendo cierta indiferencia ante la asunción de competencias de “representación exterior del país”, y de defensa. (Keating, 1996:,104 y5). Parece que podría servir de referencia esa orientación independientemente de cierta ambigüedad que se puede observar en esas posiciones señaladas, ya que no se sabría si una competencia significaría la gestión en alguna materia o también incluiría la legislación básica, por ejemplo es distinto la gestión exclusiva de un impuesto que la legislación básica en materia de ese impuesto.

Si analizamos someramente las transferencias aún pendientes de traspaso a la Comunidad Autónoma Vasca desde el Estado Central, se puede afirmar sin ningún genero de dudas que las que corresponden al área del “trabajo y seguridad social” son las que más relevancia y más dificultades pueden tener para traspasarse. En primer lugar porque representarían en todo caso los capítulos que suponen una mayor cantidad de dinero (INEM y Seguridad Social), además hay que tener en cuenta que esos capítulos del área social se sostienen en unas bases legislativo/normativas muy extensas que responden a las áreas competenciales conservadas celosamente por los diferentes estados de la UE.

Entre las otras competencias contempladas en el estatuto de la CAPV, y todavía no transferidas, se observa una casuística variada: algunas competencias tienen un interés sobre todo para financiar proyectos de inversión (autopistas), otras servirían principalmente para la regulación de los mercados (crédito y banca, seguros, mercado de valores, hidrocarburos), y finalmente otras que permitirían fundamentar una política pública más autónoma (sector público del estado, investigación, crédito oficial, puertos, aeropuertos, etc.).

Aún a riesgo de simplificar excesivamente las cosas nos parece de interés distinguir entre aquellos “segmentos competenciales” que suscitan más interés por sus contenidos financieros, y aquellos otros cuya verdadera importancia está más vinculada a la soberanía normativa, En el área sociolaboral nos gustaría hacernos varias preguntas, en primer lugar ¿Porqué es tan destacada la importancia que se le otorga a la denominada “caja única”?; la respuesta más verosímil a esa pregunta no se alejará excesivamente de razones de financiación, en este caso la espita se abre inicialmente en la práctica por la “cuota de formación profesional” pagada al INEM, pero lo que se teme es que a continuación podrían seguir las “Prestaciones por Desempleo”, para finalizar con el plato más copioso y suculento de la Seguridad Social, hay que tener en cuenta que lo recaudado por la Seguridad Social en la CAPV en 1996 ascendía a 364.000 millones de pesetas; y a pesar de que las relaciones económico-financieras de una hipotética Seguridad Social vasca con la del estado pueden regirse perfectamente a través de una lógica de “concierto económico”, quedando además perfectamente a salvo el respeto a la solidaridad con otros lugares del Estado Español, sin embargo los grupos de interés de poder no pueden per-

mitir que comience a despellejarse de esa manera la “piel de toro”, porque dejaría probablemente al descubierto otros intereses que poco tendrían que ver con la tan repetida solidaridad entre los pueblos.

Pero supongamos que se vence ese primer gran obstáculo y Euskadi obtiene (casi por arte de magia) esa capacidad financiera lo que supondría romper la tan traída caja única, y se establecen unas nuevas relaciones sobre la base del concierto, en este hipotético caso ¿ se podría decir con cierto rigor que Euskadi es soberana en materia de Seguridad Social ?, la respuesta que daríamos a esta última pregunta sería de nuevo negativa, ya que de hecho no se presupone una capacidad normativa/legislativa en la materia. Supóngase por ejemplo una legislación liberal que redujera notablemente las cotizaciones de la Seguridad Social, o una legislación que introdujera en mayor medida la lógica de la capitalización frente a una lógica del reparto, en ambos casos el margen que tendrían los vascos para poder mantener unas políticas públicas de redistribución quedaría muy mermado al margen de su voluntad e independientemente del régimen de concierto que pudieran tener.

### **3.4. Competencias en el “Top level”**

Como hemos indicado en la actualidad todas las naciones sin estado o regiones comprendidas en el nivel superior competencial de los países desarrollados contemplan, con matizaciones, techos análogos, y no es por casualidad. Como señalábamos en este mismo artículo el proceso de la UE representa un modelo paradigmático; los márgenes de soberanía, en un proceso de evolución y ciertamente con diversas contradicciones entre los estados, se ven definidos por diversos elementos y tendencias estructurales como son:

- a- La necesidad de acotar un espacio para el movimiento de los capitales, y para el desarrollo de mercados más amplios de ámbito comunitario, lo que lleva a todo el proceso que por ahora culmina en el euro, en la liberalización de sectores estratégicos, en las concentraciones oligopolistas europeas frente a los “monopolios nacionales”, en los dictados monetarios centrales europeos frente a las “políticas macroeconómicas (monetarias y cambiarias) nacionales”, es decir que los márgenes de los estados nacionales quedan estrictamente alterados: Al perder las competencias señaladas, se reducen a meros gestores en las áreas más “macros”, por otra parte otras competencias son derivadas o al menos compartidas, y su soberanía real se circunscribe a aquellas áreas donde pueden tener una mayor legitimidad para su ejercicio (sociales, laborales, orden interno, cultura, vida cotidiana, etc.).
- b- La ausencia de voluntad de repartir/compartir la riqueza por parte de los países más ricos. Es comprensible que las clases medias y trabaja-

doras de esos países no quieran perder, o ver rebajados sus niveles de producción y las ventajas sociales que disfrutan.

- c- La dificultad o imposibilidad de alcanzar políticas más comunes debido sobre todo a dos razones: 1. A las diferencias culturales, lingüísticas, e históricas que impiden que se pueda acceder a un gobierno político con mayor legitimación; 2. Al contexto internacional imperialista que supone que los intereses transnacionales (principalmente de origen USA) se encuentren intensamente interpenetrados.

El resultado es que los estados pueden y siguen manteniendo su razón de ser principalmente y resumidamente en:

- a- Todo lo que comprende la tarea de redistribución en su ámbito territorial. Desde el sistema fiscal, hasta los de seguros sociales, y otros.
- b- Todo lo que supone las normativas de disciplina y derechos de la fuerza laboral
- c- la representación internacional de todos los territorios en los límites de su soberanía
- d- d,1 Las normas básicas de organización de la economía y de la sociedad, aunque parte de ellas sean coordinadas o simplemente subordinadas a instancias internacionales; d,2 La construcción y explotación de infraestructuras generales.
- e- Las derivadas del mantenimiento del orden interno y del status quo que se le adjudique internacionalmente.
- f- La organización de los espacios públicos en materia de cultura, comunicación, educación, etc.
- g- Las políticas industrial, tecnológica, del sector 1º, y de ciertos servicios.
- h- Otras.

Desde el punto de vista subestatal se puede decir que las naciones o regiones que denominamos del “top level” podrían además obtener competencias en f-, y en algunos casos parcialmente en d., y en a- en lo que se refiere principalmente a temas fiscales.

Se podría considerar tres tipos de situaciones:

- 1º- Aquéllas en las que generalmente las naciones/regiones “top level” y en ocasiones otras pueden detentar competencias sobre todo de gestión.
- 2º- Aquéllas en las que los estados no permiten ninguna participación.
- 3º- Aquéllas en las que los estados permiten que al menos las regiones/naciones de top level lleguen a lo máximo que les permita el contexto internacional.

A grandes rasgos podríamos tener una fotografía fija del actual momento competencial, pero lo que estamos manteniendo en este artículo es que preci-

**CUADRO 3: COMPETENCIAS EXCLUSIVAS DEL ESTADO VERSUS COMPETENCIAS DE LAS REGIONES (“TOP LEVEL”)**

	En <i>NORMAS BÁSICAS</i>	En <i>GESTIÓN</i>
<p><i>Espacio competencial al que pueden acceder las regiones de top level</i></p>	<p>a) Ciertas partes del Sistema fiscal Caso específico de Concierdos d-1) y d-2) Coordinación (subordinada) a planes del estado f) Pero coordinada con el Estado g)</p>	<p>c) Caso (Flamenco, Escocia, y algún Landet) a) Parcial b) Parcia d) Parcial (algunos casos CAV) e) Parcial f) Puede ser exclusiva coordinado g) y h)</p>
<p><i>Espacio exclusivo del estado materias que en la actual coyuntura se le supone propias.</i></p>	<p>de a) hasta e) parte de f) parte de g) parte de h)</p>	<p>Parte de a) Parte de b) y e) Parte de c) Parte de d) Parte de f) Parte de g) Parte de h)</p>

(3): Paro en 1996

samente el estado hay que analizarlo desde una perspectiva de cambios (de evolución).” La integración europea está produciendo una traslación del poder constituyente hacia instancias supranacionales. Las decisiones fundamentales comunitarias alteran el contenido de la Constitución y se imponen a la misma, van cambiando sus características, no solo por causa de la aprobación de tratados que transfieren a la Comunidad Europea competencias derivadas de la constitución, sino por el modo como se ejercen esas competencias ulteriormente. Tal ejercicio externo del poder constituyente es muy difícil que vaya seguido siempre de una reforma constitucional explícita” (Muñoz, 1993).

La integración del estado Español en la Comunidad Europea y en concreto la vigencia del Tratado de Maastricht está significando un cambio sustantivo en la soberanía del Estado; la constitución está perdiendo cotas muy relevantes de soberanía, y en ese proceso no es estrictamente necesario que desaparezcan sin más, las competencias nominales que ostenta el Estado, es suficiente con que aquellas competencias que él detenta pierdan contenidos o se vacíen parcialmente pero sin desaparecer. En esa idea por ejemplo, entre las 32 competencias que la Constitución española reconoce al estado en exclusiva (artículo 149) se puede avanzar la siguiente tipología:

- a- Diez de las 32 competencias siguen manteniéndose con plena autonomía por parte del estado. En este caso, y entre esas siete competencias únicamente dos pertenecen directamente al área socio-económica (la legislación laboral, y la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social).
- b- Doce competencias se encuentran vinculadas a políticas o a decisiones más generales de la Comunidad Europea.
- c- Cinco competencias están supeditadas a decisiones de la Unión Europea.
- d- Cinco competencias suponen una mera gestión o ejecución de las directrices europeas.

A partir de aquí podríamos hacer una estimación (más cualitativa que cuantitativa) del grado de intensidad en la pérdida de soberanía del Estado Español (en esas competencias exclusivas) en la última fase de incorporación a la Comunidad Europea y al tratado de la Unión Monetaria.

Si denominamos “v” al caso a- donde el estado mantiene su soberanía, “x” al caso b- que supone la vinculación a las decisiones comunitarias, “y” al caso c- de supeditación a las decisiones de la UE, y “z” al caso d- o de competencias de mera gestión o ejecución; y establecemos ponderaciones arbitrarias de mayor a menor ( desde el caso de mantenimiento de mayor soberanía:valor 1, al de mayor pérdida valor 0,25).

Entonces el indicador de Soberanía (S) sería =  $10v + 12x + 5y + 5z$

Si:  $v = 1$

$x = 2/3$

$y = 1/2$

$z = 1/3$

Entonces:  $S = 22,1$ , y la intensidad de soberanía  $Si = 22,1/32 \times 100 = 69$

Este resultado indicaría que la constitución española habría perdido en la última coyuntura (en lo que se refiere a competencias exclusivas del estado) aproximadamente un 30 % de sus contenidos, teniendo en cuenta que no todas las competencias tienen la misma importancia, así por ejemplo el control de la moneda supone una pérdida de gran relevancia, si se hubiese considerado en el ejemplo anterior la importancia de las competencias analizadas es posible que el resultado hubiera mostrado una mayor pérdida de soberanía.

Siguiendo el paradigma de la evolución del estado en la UE, podemos observar que desde el momento en el que se anuncia el establecimiento a medio plazo de una moneda única, y desde la sanción del acuerdo de Maastricht y la inclusión de un calendario y sobre todo de unas exigencias de déficits, inflación y deuda, para la integración en el proceso, los estados y en concreto los máximos decisores del estado español, observan no sin preocupación que el diseño competencial de los estados se ve profundamente mermando al integrarse aquél en el proceso europeo del club de países comunitarios. Los análisis de coyuntura y las propuestas tanto de los organismos internacionales, como de las organizaciones empresariales, y de los bancos centrales, solicitan, recomiendan o exigen que el estado profundice en los cambios en aquellos espacios competenciales que mantiene principalmente en lo que se refiere a las reformas laborales, y en las áreas de los seguros sociales; En términos convencionales se trataría de abaratar los costes laborales, y los costes sociales para en definitiva mejorar las condiciones de obtención de beneficios. Los diferentes grupos que se relacionan con los intereses del estado (incluyendo sindicatos) se aplican en que aquél mantenga sus competencias en las materias que le permita el desarrollo del proceso de Unión Monetaria Europea. Por lo que no es de extrañar que a partir de ese momento se detecte un “parón” total en el traspaso de competencias a la CPAV, y es que a partir de ese momento de manera más o menos planificada de manera explicitada o no, se resitúa el marco competencial estatal y lógicamente también el autonómico, ya que efectivamente el marco constitucional estatutario se diseña en una coyuntura en la que el estado español ni siquiera pertenecía a la CEE, por lo tanto las lógicas competenciales obedecen a un contexto de internacionalización del estado español completamente diferente; En aquel momento no se podía prever una pérdida a medio plazo por parte del estado español de tan importantes competencias en la gestión: de su moneda, del tipo de cambio, de la inflación, o de sus déficits; como tampoco se podía pensar en la desaparición de ciertos monopolios estatales que habían durado décadas.

Por lo tanto haciendo una cierta analogía biológica, el estado como cualquier organismo se adaptará al entorno cambiante intentando proteger con mayor intensidad aquella parte de su soberanía que mantiene, y precisamente en la coyuntura actual nos encontramos en esta situación. La razón de no trasladar unas determinadas competencias que se plasmarían en un estatuto es hoy un problema vinculado a elementos que de alguna manera tocan la propia supervivencia del estado, y en todo caso lo que quedaría obsoleto sería precisamente ese estatuto concebido en otra coyuntura distinta en la vida del estado español.

El proceso de la Unión Monetaria no es precisamente el lugar más propicio para el desarrollo o el mantenimiento de un marco competencial como el que mantienen las comunidades de Hegoalde, en efecto: La homogeneización fiscal en la UE congruente con la libertad de movimientos de capitales, afectará a las competencias vascas en materia hacendista, teniendo una influencia sobre los impuestos de sociedades, de la renta, y de transmisiones patrimoniales. La tendencia a la mejora de las condiciones financieras privadas frente a las públicas, no es la mejor situación para la consolidación de procesos de soberanía donde se requerirá un lógico refuerzo de un sector público propio. Además el proceso de Unión señalado provoca rigideces al desaparecer instrumentos que podrían coadyuvar a propiciar coyunturalmente políticas anticíclicas para luchar contra el desempleo.

Finalmente, el diseño europeo, que otorga una representación exclusiva al estado en el gobierno europeo (al Consejo de Ministros europeo), genera importantes inconvenientes para los intereses de las distintas regiones comunitarias, así por ejemplo “la Cornisa Cantábrica” conoce la marginación por parte del estado español a la hora de diseñar mejores infraestructuras de comunicaciones, o cuando se negocian las cuotas ganaderas, o la flota pesquera; en ese caso los intereses del estado español podrían dirigirse más hacia otros lares, por ejemplo a ciertas tierras bañadas por las cálidas aguas del Mediterráneo, o hacia caminos de hierro que cruzan Despeñaperros.

#### **4. ANALISIS ECONOMICOS CONVENCIONALES EN TERMINOS DE SISTEMAS**

Los innumerables estudios que se han realizado durante años por los macroeconomistas han tenido como objeto natural al estado-nacional, las nuevas corrientes que desarrollan aproximaciones con mejores resultados explicativos se han dirigido al estudio de los “sistemas”<sup>6</sup>, es decir entender la economía como sistema, vinculándose a los cambios y transformaciones sociales y productivas, nos estamos refiriendo sobre todo a los análisis en términos de

---

<sup>6</sup> por ejemplo el último libro de Amable, Barré y Boyer (1997)

regulación, pero han comprendido ese sistema en la práctica como una proyección territorial y de mercado en lo que serían los límites del estado nacional, aunque los diferentes sistemas nacionales estudiados tuvieran una importancia totalmente desigual, si por ejemplo se compara USA con España; este tipo de análisis tenía gran consistencia en la medida que estos sistemas nacionales tenían sus aparatos organizativos de justicia, legislativos y administrativos exclusivos y únicos, y desde una perspectiva exclusivamente macro tenían una cierta autonomía en las políticas económicas incluida la monetarias, y además estaban dotados de un elemento estratégico y cohesionador que es el que les daba aparentemente mayor consistencia en las relaciones económicas y mercantiles que es una moneda propia, incluso aunque hubiese algunos elementos económicos que se encontraban claramente internacionalizados como las formas de producir, y el funcionamiento de los sistemas productivos, sin embargo estas formas de producción más globales se encontraban dentro de un marco de relaciones sociales y laborales propio y distintivo de unos sistemas nacionales a otros, de la misma manera aunque también por la parte de la demanda de consumo la internacionalización de las mercancías y de las normas de consumo era manifiesta, sin embargo siempre existía una idiosincrasia en el consumidor, así como también unas redes de distribución, y unas capacidades distintas en cada sistema de lograr una demanda solvente.

Desde una perspectiva institucionalista se podría decir que estos sistemas estatales tendrían en su propio seno un marco institucional genuino y característico que es el que le distinguiría de otros marcos diferentes, generalmente sería un idioma propio el que caracterizaría con más claridad lo propio. Se puede pues suponer la dificultad si no imposibilidad de estas aproximaciones en términos sistemas para poder aprehender realidades subestatales, en definitiva la incapacidad analítica para introducir la variable espacial, salvo casos excepcionales como el autor A. Lipietz no se introduce el análisis regional en estas corrientes macroeconomistas. Es más, el análisis regional se vincula a áreas mas interdisciplinarias como la geografía económica, y en otros lares los estudios regionales han venido reduciéndose a una transposición directa del marco estatal con un carácter eminentemente descriptivo de hallar las rentas en los diferentes territorios. Posteriormente y en la medida en la que la internacionalización va profundizándose cada vez más, el cambio técnico y la innovación juegan un papel cada vez más importante en el desarrollo, y la moneda en el marco europeo va haciéndose mas internacional dejando menos margen de maniobra a los sistemas económicos nacional-estatales, en esa medida se van desarrollando ciertas herramientas analíticas de interés como los sistemas de innovación, pero siempre teniendo a los estados nacionales como sujetos de interés primordial.

Pero este tipo de aproximaciones sintéticas en términos de estado-nación no están exentas de racionalidad, todo lo contrario, ya que independientemente de las tendencias de internacionalización que se puedan observar, hoy en día siguen siendo los estados nación los que ostentan ciertas funciones funda-

mentales: legislaciones básicas, normativas, sistemas judiciales, etc., y en casi ningún caso algunas partes de esas competencias han sido o son “regionalizadas”, pero los problemas surgen cuando se analiza la estabilidad y coherencia de ese sistema de distribución funcional, entonces es cuando se constatan ciertas desadaptaciones y contradicciones entre las organizaciones administrativas existentes o no existentes en regiones y naciones sin estado, y su entorno institucional, esta situación le merma coherencia al sistema en su conjunto, pero en muchas ocasiones se generan situaciones irresolubles en la medida en la que una solución requeriría un cambio de racionalidad principalmente por parte de aquellos sectores que están imbuidos de unos valores “estatistas”. En ese sentido la quiebra de la consistencia en esa racionalidad que caracteriza al sistema estatal, podría ser interpretada desde una aproximación institucionalista como la constatación de que el marco institucional no es exclusivo del espacio estatal como suponen los teóricos de los estudios de los sistemas nacionales, es decir en un mismo territorio estatal pueden existir diversos entornos institucionales entrelazados, en pocos casos se puede hablar de marcos institucionales únicos principalmente en los estados no pequeños, ni siquiera existe generalmente una única lengua, y sería más coherente tratar de valores compartidos y no exclusivos. En estas páginas sostenemos la hipótesis fácilmente demostrable de que una inadecuación entre las organizaciones administrativas y legislativas de un país con el marco institucional lleva necesariamente a unos resultados económicos inferiores a los que se podrían alcanzar en un supuesto de mayor coherencia. En este caso si nos pusiéramos en una lógica económica moderna de “costes de transacción” se podría esperar que las propias tendencias o los intereses económicos existentes tendiesen naturalmente a corregir la situación, sin embargo la complejidad del mundo real sobrepasa las presunciones de la economía convencional, y el posible ajuste entre instituciones y organizaciones, si es que se produce se halla más determinado por aspectos de índole política de correlación de fuerzas, conciencia colectivas de masas, antecedentes históricos, etc., sin negar la influencia parcial que pudieran tener las expectativas de los resultados económicos, de hecho como hemos visto antes algunas de las razones de la nueva adecuación de las organizaciones regionales en la UE se explica principalmente desde la mejora de los resultados.

## **2ª PARTE: ANÁLISIS EN TÉRMINOS DE CULTURA-RESULTADOS**

### **1. REFLEXIONES INICIALES SOBRE “NACIONALISMOS REGIONALISTAS”**

El estado pierde competencias y el proceso de readaptación no se hace de una vez por todas (mapa fijo) sino que sigue una evolución. El mayor traslado

de competencias va teniendo efectos de aprendizaje: Se aprende a realizar una gestión más próxima. Entonces, se pueden mejorar resultados si se asumen otras competencias, otro factor es la percepción popular de más soberanía, lo que correspondería a un enfoque de voluntad política, si hay voluntad de soberanía eso supone una fuerza, un impulso que hace mejorar los resultados como ocurre en el mundo de la economía de la empresa.

Las teorías modernas de la economía espacial sostendrían que habría que entender tanto la solidaridad como la Coordinación interterritorial no bajo un control jerárquico desde el estado, sino que es necesario introducirse en un universo de acuerdos, consensos, y de competencias compartidas, desde esas teorías se trataría de llegar a una soberanía más horizontal.

Las solidaridades se deberían de poder plantear cada vez más en ámbitos más internacionales. Pero ¿Cuáles son los límites de la soberanía?; es evidente que esos límites se encuentran para cada caso relacionados con las claves internacionales que sitúan un determinado contexto. Los estados no son entes estáticos en el tiempo, el caso paradigmático se observa en la Unión Europea, en ese sentido se pueden señalar varios aspectos en la evolución de aquéllos pero con resultados inciertos:

a- En el caso improbable que se tendiese a establecer “la solidaridad” a nivel internacional entonces el ajuste de la seguridad social sería con la Unión Europea, los estados perderían una de las partes substanciales de sus competencias. Pero nos parece que debería producirse un cierto cataclismo social para que los estados ricos de la UE. cediesen en este punto central.

b- La voluntad de soberanía también se retroalimenta con los resultados en dos sentidos, en la medida en la que las comunidades van ejerciendo sus propias competencias se generan procesos de aprendizaje que además permitirán e inducirán a que las sociedades deseen más soberanía, y también frente a problemas que afectan de manera crónica a la comunidad, ciertos proyectos de más soberanía podrían ofrecer una mayor confianza de solución para grandes sectores de la población., sin embargo la resistencia y/o capacidad del estado a reestructurarse puede condicionar cualquier proceso de desarrollo de los procesos de soberanía.

Análoga a la explicación que en páginas anteriores se ofrecía del nuevo regionalismo en la UE, son las tesis que mantiene M.Keating sobre lo que denomina “nuevos nacionalismos minoritarios “ o ”nacionalismos regionales”, de ellos el autor afirma que “su concepto de soberanía está muy atenuado por el reconocimiento de la interdependencia y las limitaciones de la nación estado, ellos tratan de introducirse en el nuevo orden continental y mundial en las mejores condiciones posibles” (Parés, Tremblay,1990). “Sus bases nacionales son nuevas y a menudo más amplias que las de los nacionalismos clásicos del siglo XIX. Actúan en sociedades en las cuales los ciudadanos han abandonado

los conceptos exclusivos de la identidad y pueden mantener identidades múltiples de manera simultánea, en ese contexto el significado de la autonomía sufre una transformación, no se trata de fundar un estado, o de utilizarlo para seguir una estrategia de autarquía económica se refiere mas bien a la creación de un proyecto nacional-regional, la movilización en torno al mismo y la capacidad de formular una política en un mundo complejo e interdependiente” (Keating, 1996:72).

En ese marco dibujado nos parece que es interesante analizar aquellas competencias que sigue manteniendo el estado y que la UE no asume, y aquellas otras en las que el estado es nuevo gestor de las directivas comunitarias: Aquellos movimientos nacionalistas que sitúan su reivindicación de soberanía e incluso de independencia en el contexto internacional en general y comunitario en particular, es posible que den una imagen menos contundente y que por lo tanto reduzcan considerablemente el coste de imagen que puede tener la reivindicación de independencia, eliminando también de esa manera la crítica histórica hacia ellos de querer imponer barreras arancelarias, destilando un halo de mayor confianza y tranquilidad a su paso, (Meadwell, 1993:,82), pero precisamente la debilidad del argumento estriba en que los estados siguen manteniendo aquellas competencias aludidas más arriba y además con carácter exclusivo sin contrapartidas con la UE.

Se puede afirmar que la idea central de ese concepto de soberanía en armonía sería el acuerdo de compartir ciertas competencias y no considerar ningún diseño de estado propio, con esa propuesta se podría pretender limar ciertas desconfianzas no generar excesivas incertidumbres o zozobras, y evitar ciertos costes de transacción, pero la posibilidad de situarse en esa posición de principio requiere un determinado entorno institucional caracterizado:, por una cierta cultura de acuerdos y de consensos, por la posible existencia de economías más complementarias que competitivas, por la garantía de no utilización de ciertas estrategias por parte de la región menor y del estado mayor, por ejemplo si la región menor pretendiese hacerse con empresas o propiedades estratégicas para el estado en su territorio, o si el estado pretendiese imponer condiciones no adecuadas por otras vías, por la acumulación de facto de competencias exclusivas de la región a través de legislaciones básicas generales, o por acuerdos internacionales firmados sin respeto a las competencias o a los acuerdos internos. En definitiva se trataría en términos de “teoría de juegos” de alcanzar soluciones cooperativas, pero en un contexto de desigualdad manifiesta entre los posibles jugadores de manera que habría un riesgo importante de imposición.

Esta propuesta de nacionalismo regional tiene interés pero se formula desde la óptica de la adaptación sin contradicciones de reivindicaciones nacionalistas en una situación en la que el estado nacional tendería a difuminarse en aspectos fundamentales en clubes internacionales (por ejemplo en la UE). Aunque cabría hacer diversas consideraciones como: a) que en un mismo esta-

do pueden coexistir realidades muy distintas, si en el interior se organizan ciertas solidaridades, entonces algunas regiones pueden presionar para mantener mayor unidad y oponerse a cualquier reivindicación incluso moderada, b) que la búsqueda de una mejor posición internacional es un proceso que en la UE empiezan a recorrerlo algunas regiones pero todavía tiene grandes resistencias por parte de los estados, c) que sería más lógico que los movimientos nacionalistas buscasen en qué consiste la soberanía en el mundo económico actual, o que tipo de sistema económico-social propugnan, y eso sí, que estén abiertos a mantener permanentemente movimientos conciliadores y de negociación, ya que de esa manera podrían aspirar democráticamente a la atracción de la mayor parte de sus poblaciones hacia sus presupuestos, buscando procesos más creativos y más solidarios internacionalmente.

## **2. UNA CONCEPCION DINAMICA DE LA CULTURA**

En estas páginas partimos de una concepción de la cultura en un sentido amplio, es decir, la cultura abarcaría la totalidad de los fenómenos y manifestaciones humanas (concepción antropológica), incluyendo la economía<sup>7</sup>.

Nos interesa entender la cultura como “sistema significativo “ en la acepción Williams (1982), es decir como un sistema intrínseco a todo sistema político, económico, y social, pero sin renunciar a la comprensión del propio sistema cultural como objeto de estudio en sí mismo<sup>8</sup>, aunque este no sería propiamente nuestro campo de mayor interés.

La definición que Pares (1991) y Keating ( 1996) ofrecen del concepto de cultura corresponde a lo que otros autores denominan instituciones; ellos entienden como cultura “las costumbres, los hábitos, las tradiciones, las creencias, los modos de vida, la manera de pensar y el comportamiento que existe en una comunidad y subjetivamente el sentimiento de pertenecer a una sociedad que comparte la misma historia”; ese sentimiento de pertenecer a una misma cultura puede servir como una manera colectiva de interpretar la realidad lo que podría tener una cierta analogía con la comunidad de un grupo religioso, pero sin embargo desde otra perspectiva más compleja y dinámica puede promover ciertos consensos además de propiciar un marco adecuado para reivindicar una nueva construcción comunitaria que cuestionase una racionalidad desintegradora supuestamente superior (por ejemplo la del estado) y

---

<sup>7</sup> Incluso los recursos físicos que no se pueden reducir a reglas o esquemas solo se pueden entender como recursos si se considera que la determinación de su valor depende de esquemas culturales que caracterizan sus valoraciones sociales. Sewel (1992).

<sup>8</sup> En esta perspectiva se podrían tratar ciertos temas que se vinculan propiamente a la denominación más convencional de cultura, como son las políticas culturales, y el mercado de la cultura, así como también las ideologías. Ariño (1997)

supuestamente moderna pero desde unas posiciones de adhesión incondicional a un capitalismo liberal depredador.

Una cultura sedimentada en la historia de una sociedad puede a lo largo del tiempo acumular lo que ciertos autores utilizando una analogía económica denominarían como un “capital social”, concepto que Putman (1993:67) lo vincula a la organización social entendida como un conjunto de normas y de redes organizativas unidas por relaciones de confianza que permiten mejorar la eficiencia social al facilitar una mejor coordinación de las diversas relaciones y acciones emprendidas en su seno.

Frente a la racionalidad de la economía dominante que fundamenta los comportamientos en la búsqueda del beneficio, la racionalidad de la aproximación institucional fundamenta los comportamientos a la vinculación de los individuos a colectividades inmersas en una determinada cultura. Definimos las “instituciones” como fragmentos de las relaciones sociales que se establecen sobre un sistema de valores (que se transforman en códigos), que pretenden guiar el comportamiento de los individuos, y se presentan de diferentes maneras desde una perspectiva más formal o bien a través de otros códigos como: hábitos, costumbres, y rutinas. La función de las instituciones es dotar de una cierta permanencia o estabilidad a los sistemas sociales y económicos.

En estas páginas nos interrogamos sobre si la cultura se sitúa en un determinado territorio, y de forma operativa si la cultura puede tener alguna influencia sobre los resultados económicos y generales que se pueden lograr en un determinado espacio (innovación, crecimiento, eficiencia, etc.), como hipótesis de trabajo avanzamos que la respuesta a la primera pregunta sería afirmativa pero con ciertas matizaciones importantes, como son que una determinada cultura tiene un territorio propio de expresión pero que esa cultura no tiene porqué ser la única o exclusiva de ese territorio, y además los elementos que configuran esa cultura no han sido necesariamente producidos o gestados en los límites de ese territorio. La segunda pregunta será parte de la dedicación de este trabajo, y precisamente lo que se muestra es la relación que existe entre un determinado entorno institucional y una determinada forma de desarrollo económico.

En estas páginas nos adherimos a la concepción de cultura como un fenómeno dinámico “dibujada a partir de una experiencia histórica, prácticas sociales y lengua que puede ser modificada, manipulada y reinventada a la luz de las necesidades contemporáneas” (Jeffery, 1997:11) La lengua es quizás el hecho diferencial más distintivo de una cultura, pero también puede convertirse en la forma de dominio y de homogeneización forzosa, la lengua tiene una significación de suma importancia también en los resultados económicos, así por ejemplo el inglés hoy está en el centro de las relaciones económicas internacionales, es un intermediario de curso legal impuesto en todas las transacciones mercantiles internacionales. La validación de numerosas mercancías se

debe realizar en aquella lengua. Desde un fundamento etnocentrista solo se puede entender una comunidad a través de sus estructuras distintivas (incluida la lengua), pero desde fundamentos más constructivistas donde se asumen y consensúan proyectos (voluntarios) es posible entender de manera más abierta la pertenencia a una comunidad en la que se pueden compartir elementos y estructuras mixtas (incluyendo la lengua o las lenguas) no buscando tanto la distinción como la creación, pero manteniendo unas bases enraizadas en la propia historia.

Se puede decir que existen ciertas culturas que están mejor adaptadas a los cambios, y sin embargo otras generalmente más tradicionales pueden constituirse como rémoras a los cambios necesarios para adaptarse a los nuevos tiempos. Pero una cultura de cambio implica que la propia sociedad intenta desarrollarse a través de una observación crítica de su pasado y su presente, lo cual no significa en absoluto que no considere su historia para cimentar el futuro, y que valide las partes de interés de su propio pasado, en ese sentido por ejemplo nos parece que existen elementos de la cultura tradicional vasca que se han despreciado por incompetentes para adaptarse a una cultura capitalista de la modernidad, ya que “el capitalismo liberal desde Weber ha sido asociado con los valores individualistas del protestantismo. Pero podría ser que un nuevo paradigma de desarrollo fuese asociado con otros hechos contemporáneos e históricos mas enraizados en el colectivismo y en la cooperación social” (Keating, 1996:23). Precisamente la legitimidad que ofrece una cultura común puede propiciar un esfuerzo de los integrantes de la colectividad para asumir los costes que supondría el cambio, por ejemplo propiciando ciertas alianzas interclasistas de manera que se generarían transacciones al renunciar una clase a ciertas cotas de competitividad, y otras a ciertos niveles de conflicto reivindicativo, en aras de alcanzar una mayor solidaridad que beneficie a la colectividad en su conjunto<sup>9</sup>

### **3. SOBRE CAPITAL SOCIAL Y COMUNIDAD**

El concepto de capital social utilizado por sociólogos y economistas que estudian temas regionales, puede ayudar mejor a conocer la importancia del substrato socio-cultural en el desarrollo de la economía. R.Putman define al capital social “ como las normas de comportamiento que sigue la gente para cooperar. Las sociedades con un más alto nivel de capital social serán materialmente mejores que las sociedades con más bajos niveles de capital social”, los beneficios de esta cooperación son realizados cuando todos siguen las nor-

---

<sup>9</sup> En una colectividad plural “el nacionalismo cívico” puede ser más eficaz que la pura solidaridad étnica cuando de lo que se trata es de asegurar la integración social, estimula la confianza mutua y el interés por el futuro colectivo.

mas, pero esa exigencia en hacerlas cumplir solo se soluciona a través de la intervención del gobierno” Champlin (1997;578 ). “Un problema consiste en que aunque el gobierno pueda intervenir en la sociedad privada para incentivar o potenciar la cooperación, el no puede crear capital social donde no existe” (Champlin, 1997; 579). De todas maneras la concepción de Putman tiene un gran substrato idealista liberal, entiende que las relaciones de cooperación adquieren un carácter de redes horizontales (entre iguales ), mientras que la incursión del gobierno las convertiría en verticales (redes) es decir de desigualdad, jerarquizadas. Nosotros utilizamos la concepción de Putman como un “ soporte metodológico como si hiciésemos un corte imaginario a un todo inseparable para observar mejor las partes que lo componen.

La perspectiva liberal del concepto “Comunidad” de Fukuyama es todavía más estricta que la de Putman, pero nos sirve para recoger dos aspectos: En primer lugar Fukuyama vincula capital social a resultados económicos, aunque su posición liberal individualmente le lleva a afirmar que los gobiernos tienden a intervenir cuando hay déficits de capital social, pero no pueden hacer otra cosa a través de sus intervenciones que inhibir ese capital social. En segundo lugar Fukuyama incluye el concepto de capital social al mundo empresarial con lo que se reconoce que en esa área (empresarial) las relaciones son horizontales frente a la anomalía distribuidora que supondría la intervención del gobierno. El funcionamiento del mercado y la libertad comunitaria van unidas y se oponen a toda intervención (Fukuyama, 1995) y (Putman, 1993),

En el mundo real ¿cómo se explica la presencia de gobiernos fuertes y al la vez liberales?, parece un contrasentido, pero es posible que la correlación de capital social de Fukuyama a las empresas y a sus resultados (como obtener economías de escala) nos ayude algo más a entender: esa paradoja. Hay que considerar que los gobiernos liberales se caracterizan por su fuerte tendencia en todas sus actividades a favorecer los intereses de los poderes empresariales reales, hay un reparto de papeles como lo muestran ciertos mensajes procedentes de la propia tecnocracia política como: que dejen que el mercado funcione, que no se entrometan en las relaciones de mercado, que ayuden con sus regulaciones a que funcione exclusivamente el mercado, que lo mejor que pueden hacer es dejar que el mercado funcione, que es la iniciativa privada la que crea empleos, etc.

#### **4. ALGUNOS COMENTARIOS DE INTERES SOBRE CULTURA LOCAL**

Es necesario alcanzar ciertos compromisos para la mejor adecuación del sistema regional, ya que una comunidad muy enraizada en componentes culturales más étnicos puede concitar una más intensa solidaridad, pero a costa

de ciertas disfunciones que le conduzcan a marginarse excesivamente del contexto.

El paradigma del mercado no es precisamente el mejor incentivo para el fomento del perfil colectivista de las comunidades, sus exigencias de rendimientos a corto plazo pueden marginar e invalidar valores de la cultura que se tejen en el tiempo y cuyos efectos son a largo plazo, en élla se encuentra el germen de la construcción que necesita otro material que es la ideología local o nacional, y que debe generar objetivos atractivos y persuasivos como la pretensión de que “conquistando el gobierno político propio se podrían tener todos los resortes del poder político y económico y de esa manera además de salvar los signos identitarios de la nación, resolver todos los problemas que imaginarse pueda<sup>10</sup>, aunque también podrían plantearse objetivos menos ambiciosos pero más abiertos como son: la consecución de un mayor bienestar para la comunidad, o la mejor ubicación de la nación en el ámbito internacional, o la mayor eficiencia en cuanto al desarrollo de una economía menos depredadora más integradora, menos excluyente y socialmente más solidaria y enriquecedora para todos los individuos que componen la sociedad, creando las condiciones para hacer realmente extensibles aquellos signos identitarios.

Si la cultura /entorno institucional la hemos definido como una guía que fundamenta los comportamientos y las actividades comunitarias, entonces esa cultura también proyecta hacia el exterior una determinada imagen más o menos fiel o más o menos distorsionada de sus contenidos y de sus valores, El funcionamiento económico y social enmarcado en esa base cultural-institucional se verá también afectado por la imagen que proyecta al exterior, puede resultar atractiva lo que genera por ejemplo mayores inversiones y desplazamientos hacia esa comunidad, o por el contrario puede resultar disuasiva lo que genera un mayor aislamiento en el plano de recepción de capitales y personas; así por ejemplo una región puede transmitir una imagen de una cierta disciplina de su fuerza de trabajo ya sea por razones de consenso o sumisión, lo que podría servir como un atractivo más para los inversores foráneos, sin embargo es probable que esa condición no sea suficiente para lograr aquel objetivo sino se acompaña de otros elementos (Barbara, 1992, Barbichon, 1992), por ejemplo el País de Gales se hizo atractivo para inversores foráneos, pero no exclusivamente por la imagen que podía transmitir de ambiente de trabajo cómodo y poco reivindicativo, sino por la existencia de un trabajo cualificado, infraestructuras confortables, existencia de una agencia de desarrollo activa, interés del gobierno de Londres, lengua y cultura anglosajona más cercana al inversor americano, etc. En estas páginas se mantiene la hipótesis de que la cultura y el entorno institucional están sujetos a diferentes cambios en el tiempo condicionados bien sea por dinámicas propias o como consecuencia de la influencia de los cambios en el entorno exterior, así por ejemplo (Keating,

---

<sup>10</sup> Lo que parcialmente Beltza denominó “nacionalismo de comunicación” Beltza (1976:178)

1996,b:24 y 25) señala los rasgos de los cambios culturales en diversas regiones, destaca en que consisten los cambios en Quebec: Desde una cultura tradicional anglófona con gran incidencia de la religión protestante que propicia valores más individualistas, se mantenían unas élites sociales dominantes con una división del trabajo y de la sociedad muy fuerte, la Quiet Revolution trajo la imposición de una mayoría francófona más modernista, aparece un nuevo nacionalismo y una nueva burguesía francófona, las tradiciones del colectivismo y contractualismo se difunden y desde la base de una cultura católica se desarrollan formas corporatistas de mayores vínculos entre el gobierno y el sector privado, el reforzamiento identitario y la lengua refuerzan las relaciones entre la élite decisoria y la sociedad civil, el estado lidera con una orientación de bienestar el proceso de desarrollo, etc.

Tal como señalábamos al principio, nos interesa conocer cuáles son las vinculaciones existentes entre cultura local y los resultados económicos. Si existen unas ciertas diferencias locales que solicitan unas determinadas adecuaciones de los productos a los mercados locales, y que por otra parte suponen una utilización de los recursos productivos relativamente singular incluso aunque los métodos productivos y organizativos se encuentran muy determinados internacionalmente. De todas maneras es importante delimitar el grado de especificidad local, así por ejemplo en el plano del consumo podríamos establecer un abanico de posibilidades desde la homogeneidad del consumo de masas incluso con pautas del consumidor también homogéneas (misma lengua, mismas organizaciones administrativas, idéntica regulación general, idéntica cultura de redistribución, etc.), hasta aquel producto o servicio local que solo puede ser vendido en un entorno local con características de lengua, organización social y económica, y hábitos comerciales distintivos. Algunos autores sostienen que las diferencias entre USA y la Comunidad Europea se encuentran en que al constituir el primer país un mercado más homogéneo se ha beneficiado históricamente de efectos de escala, mientras que la parcelación cultural europea no se ha podido presentar como un sistema de mercado único. Desde esa perspectiva se puede sostener que aunque la diversidad siempre es enriquecedora sin embargo eso no supone que se proyecte positivamente sobre unos determinados resultados económicos (Carle, 1992:35).

Se ha demostrado que la diversidad enriquece siempre que se establezcan relaciones entre las distintas culturas, es muy conocido en el mundo productivo como, elementos de la cultura organizativa japonesa han sido integrados en las formas de producción occidentales. Desde la perspectiva europea se estima que la diversidad cultural que se observa en la organización de la producción, o en la peculiaridad y proximidad de los mercados, o en la capacidad de alcanzar más fácilmente acuerdos de cooperación locales, conducirá a un crecimiento del know how cultural en el tiempo (Hokre, Pintartis, 1996:35)

En las economías actuales las formas mas flexibles de la producción, los cambios hacia demandas más individualizadas, los nichos de demanda, la

mayor eficiencia derivada de la cooperación entre agentes más próximos, y la especificidad de la fuerza de trabajo, son factores para los que el entorno local puede ser propicio.

Cuando en estas páginas nos referimos a la diversidad cultural en el seno de la UE, nuestra preocupación se ciñe más a lo local, aun considerando las diferencias culturales entre los diferentes estados, el plano más próximo a la cultura local podría considerarse las regiones, sin embargo como analizamos en otros párrafos el diseño regional adolece de numerosos problemas y por lo tanto difícilmente se podría homologar la Europa de las regiones diseñadas por la UE a la Europa de los pueblos o a la Europa de las culturas, la cual estaría fundamentada en regiones culturales que serían consideradas como espacios de identidad cultural, capacidad económica y competencias exclusivas ejercidas por aquellos que han sido elegidos<sup>11</sup>, podrían incluirse en esa acepción desde Flandes, Cataluña o Escocia hasta otras que constituyen estados propios como Dinamarca, Holanda y Portugal<sup>12</sup>.

La identidad se deberá de entender como un concepto multidimensional y dinámico en el tiempo y que puede tener una proyección territorial más o menos variable, por lo tanto no existe una correspondencia única y/o acabada entre identidad y espacio, ni tampoco claramente entre “cultura” y “pueblo”. La cultura no siempre representa un activo económico de hecho según en que condiciones podría suponer un freno para un cierto desarrollo económico. La pretensión de lograr una identidad cultural homogénea en Europa representaría un paso atrás en la civilización europea, ya que supondría despreciar el potencial positivo que conlleva la heterogeneidad interna y externa, así también la importancia de la confrontación productiva desde las diferencias culturales, así como la de lograr un mayor grado de coherencia social y de integración democrática más plena (Messner, 1994) Es necesario que se propicien estrategias cooperativas en la UE entre los estados y las regiones con el objetivo de alcanzar una economía productiva más competitiva.

Los conflictos que puedan surgir entre individuos y administraciones no pueden, hoy en día, gestionarse por los regiones, las leyes las normativas y las

---

<sup>11</sup> Como recoge la Foundation Charter, Mokre y Pintartis (1996:36)

<sup>12</sup> Así también se especula incluso con el tamaño mínimo óptimo para que un espacio determinado pueda tener sus competencias económicas en exclusiva, y pudiera alcanzar las economías de escala suficientes para poder competir sería de 3 a 7 millones de habitantes, de esa forma se podría dividir la U.E en 75 entidades que tuviesen aproximadamente esa medida de población Mokre y Pintartis (1996:37). Por otra parte Ohmae plantea en la economía global como zonas económicas naturales aquéllas que comprenderían entre 5 y 20 millones de personas.

Las tesis sobre el tamaño mínimo quieren expresar nítidamente que las unidades económico políticas con cierta soberanía no pueden generalmente situarse en poblaciones mucho menores que 2 o 3 millones de habitantes, y que quizás no es posible pretender esas unidades más cohesionadas y con un cierto entorno cultural diferenciado que obtenga los beneficios de lo local, para entidades mayores de 15 o 20 millones y menos para la UE M.Mokre (1996:40)

bases del funcionamiento democrático se hallan muy lejos de las competencias no estatales, por eso la correspondencia entre un estado y una identidad cultural específica no puede realizarse automáticamente sin grandes riesgos para el propio sistema democrático; los cambios estructurales requieren tiempo.

## **5. SOBRE CULTURA IDENTITARIA**

Del análisis histórico del proceso de ciertos movimientos nacionales se puede colegir que unos malos resultados para ciertos grupos sociales y económicos pueden tener efectos diversos sobre las posiciones identitarias de ciertas naciones sin estado:

- a- positivas en la identidad nacional escocesa: Existen dos factores que contribuyen al reforzamiento de una posición identitaria creciente en Escocia (que no únicamente se vincula estrictamente a las fuerzas nacionalistas, sino también otras fuerzas progresistas): 1-Un aspecto más estructural en el tiempo que sería los cambios de valores como consecuencia de la pérdida de influencia del imperio británico, y de la religión protestante; 2- La influencia negativa de la era conservadora de M.Tatchert, frente a las posiciones más progresistas socialmente que se encuentran más representadas en Escocia, “El conflicto nacional de Escocia está estrechamente ligado a las percepciones de la lucha de clases y la oposición al gobierno conservador con su base en Inglaterra” (Keating, 1996:209)
- b- La principal fuerza reivindicativa nacionalista en Quebec presenta una base identitaria muy vinculada a la lengua (el francés), el espíritu comunitario de la parte francófona genera un nacionalismo de carácter más moderno y progresista lo que induce a formular reivindicaciones culturales con importantes contenidos de clase, por ejemplo la introducción del francés en los centros de trabajo, y el mantenimiento de un estado social del bienestar fuerte. En el mundo empresarial se genera un proceso muy singular como es el de la obligación del uso por parte de las empresas de utilizar el francés en sus relaciones comerciales (Keating,1996:109).

La posible quiebra de las bases del modelo de desarrollo quebecois puede tener una influencia negativa en ciertos acuerdos y apoyos entre sectores soberanistas/nacionalistas en Quebec.

A continuación señalamos ocho elementos vinculados a la quiebra del modelo:

- 1- Las grandes empresas con base en Quebec pero con intereses cada vez más internacionales no se encontrarán en un terreno cómodo en un modelo de país más soberano.

- 2- Los acuerdos con USA refuerzan las posiciones más liberales que cuestionarían la permanencia de ciertas cotas del estado del bienestar, así como las políticas de cierto corte proteccionista, y las subvenciones a las materias primas o a las empresas
- 3- Cierta debilitamiento a la hora de mantener unas relaciones en la esfera empresarial en lengua francesa
- 4- Cuestionamiento de un sistema de financiación como el patrocinado por la Caisse, se trataría de dirigirse hacia activos mas rentables y abandonar el principio de asignación localista.
- 5- Cuestionamiento de las líneas de consensos con los sindicatos y las organizaciones sociales
- 6- Romper este modelo de “nacionalismo de mercado” supone romper ciertas estructuras de decisión llegando al seno de la sociedad civil (Keating, 1996:121).
- 7- La posible ruptura del consenso logrado en torno a las opciones soberanistas puede generarse precisamente por un debilitamiento del nivel de bienestar público, como se muestra en diversos estudios, la parte de las transferencias federales en los ingresos presupuestarios de Quebec pasó del 28,9% al 21,3%, eso condujo a disminuir lo gastos de sanidad, educación , y ayudas sociales.
- 8- El sagrado principio de la competitividad, la apertura hacia un movimiento mayor de los capitales privados lleva al diseño de un marco de medidas y de asunción de un conjunto de discursos ideológicos para adaptarse al nuevo contexto económico internacional. Entre aquellas medidas y discursos se encuentran: debilitar la fiscalidad a las empresas, el principio casi religioso del déficit cero, el único margen que queda es el de reducir los costes salariales, en definitiva una política contra los déficits para mejorar la competitividad empresarial lleva en pocos años a la reducción de los costes de mano de obra<sup>13</sup>.

Esta adhesión incondicional (Pichette, 1997) a las “necesidades“ del movimiento de capitales global, puede parecer una vía a seguir para conseguir unas determinadas cotas de competitividad y sobre todo una imagen de respetabilidad en el concierto internacional, principalmente para las naciones sin estado tan necesitadas de ello, pero es una trampa para poder avanzar en proyectos y políticas que conciten apoyos de partes importantes de la población, por eso en la misma CAPV parecen también preocupantes políticas y discursos sostenidos por sectores del nacionalismo liberal, que podrían conducir además de a marcos socialmente duales e injustos, a una dificultad para concitar apoyos amplios a un proyecto nacional, que en ese caso tendría en la práctica un carácter elitista y difícilmente identificable para importantes sectores.

---

<sup>13</sup> Por ejemplo en un 6% de reducción en la función pública, y el despido de 15.000 empleos del estado en poco tiempo; en fin, la política del Banco Central ha llevado prácticamente a Canadá a la deflación

Pero en definitiva de lo que se trata es que los procesos generales desregulatorios y la imposición del neoliberalismo mina las bases de modelos más colectivistas y más cooperativos, el posible margen de maniobra que aparentemente reconoce el estado más liberal a otros proyectos subestatales en la medida en la que aquél pierde competencias, se compensa por la mayor dificultad de liderar políticas propias por parte de gobiernos regionales que están obligados a seguir los dictados de la economía liberal global.

## **6. PERSPECTIVA DE LA NUEVA ECONOMÍA REGIONAL, “REGIONAL SYSTEM OF INNOVATION PERSPECTIVES”**

El avance de lo que se denomina el área de la economía regional (Cooke, Gómez, Etxebarria, 1997), (Cooke, Morgan, 1998), (Sweeny, 1995), pone el énfasis en los elementos que configuran una nueva teoría regional, entre aquellos destacaríamos los siguientes: se trata de propiciar el crecimiento económico de las regiones lo que conduce a una mayor competitividad de la que se podrán beneficiar las empresas, se da una gran importancia a aquello que integra el marco institucional, compuesto éste por rutinas, hábitos, normas, y convenciones que contribuyen al desarrollo de la competitiva economía regional; también se reconoce la importancia de la configuración de redes formales e informales entre organizaciones, empresas, etc., en un contexto de confianza, y que objetivamente podrían minimizar lo que en la literatura económica se denominan costes de transacción en la economía en su conjunto; se da una importancia cada vez mayor a la proximidad geográfica en las relaciones, y a los efectos de aglomeración que facilitan el intercambio de conocimientos tácitos de carácter innovador que por definición son difícilmente traducibles en códigos normalizados que permitirían una transferencia a cualquier distancia a través de soportes de redes físicas; también se supone que los efectos de aprendizaje contribuyen a la mejora de la economía regional, y que en un espacio cohesionado se ofrecen mayores oportunidades para la generación de efectos de aprendizaje. Estas aproximaciones al hecho regional suponen considerar primordialmente el perfil cultural de la región, lo que trasciende a lo que hasta ahora se ha considerado propio de la economía regional.

En este artículo, con otros autores de la escuela institucionalista distinguimos entre “instituciones”, y “organizaciones”, estas últimas se encuentran insertas y dependientes de las instituciones que las enmarcan, son sistemas de acción que se estructuran para alcanzar ciertos objetivos específicos (por ejemplo un departamento ministerial, o un sindicato), las organizaciones hacen que funcione la economía y la sociedad desde una determinadas premisas, el sistema judicial, y el sistema policial, cumplirían ciertas funciones para conducir las relaciones que se dan en un sistema económica social.

El funcionamiento de unas instituciones dirigido en parte por unas organizaciones contribuyen a la obtención de unos determinados resultados, y como sostiene Jhonson (1992), el sistema institucional puede contribuir a la gestión y mejor difusión de la información, reduciendo así las incertidumbres derivadas de las relaciones económicas y sociales normales, contribuyendo también a regular mejor los conflictos, a mejorar elementos de cooperación y en definitiva a la puesta a punto de mayores incentivos generales. Una mejor gestión de ese marco institucional hace posible desde una perspectiva más económica la obtención de mejores resultados. Precisamente en esta nueva perspectiva de economía regional se supone que un espacio más cohesionado sería más propicio para realizar esa mejor gestión institucional, esos espacios más cohesionados se encuentran más fácilmente en los entornos que se hallan imbuidos en principios de acción colectiva y sobre unas bases más "identitarias", la gestión de los flujos de información tácitos pueden generarse con mayor eficiencia en un contexto de confianza generado precisamente por una cierta cohesión organizada a través de objetivos comunes aceptados colectivamente, no estamos proyectando una sociedad ideal y sin conflictos simplemente señalamos unas premisas necesarias para obtener unos mejores resultados (también económicos) en una economía que no puede funcionar exclusivamente a través de intercambios mercantiles.

Una aproximación que nos parece errónea es la presunción de que existen marcos institucionales ya dados e inamovibles y simplemente sería necesario que se dotase a esa región o nación sin estado del correspondiente marco organizacional soberano que exige ese substrato institucional que ya existe, quizás esta concepción se halle más arraigada en culturas etnocéntricas, como es en parte el caso vasco en la medida en la que se ha generado otra racionalidad discursiva nacionalista. Esta orientación supondría que existen ya unos hábitos, una lengua, y una cultura, que necesitarían un marco administrativo, legislativo, político, etc. apropiado a ese marco institucional. Desde esa perspectiva, de resultados, únicamente en esa situación de adecuación se alcanzarían unos resultados ideales desde planos tanto económicos como sociales, sin embargo en estas páginas estamos intentando demostrar que la realidad es más compleja y que el entendimiento dialéctico debe superar a una lógica binaria, y que desde una perspectiva evolucionista la actividad y el momento actual está influyendo en las posibles trayectorias futuras, la realidad no se hace exclusivamente a saltos y de una vez para siempre. Habrá que decir que el marco institucional no está perfectamente limitado, ni es exclusivo o puro, generalmente es más mixto es decir está más contaminado, pero esa contaminación le puede enriquecer, y lo que más nos interesa para un posible avance en ciertas investigaciones aplicadas, es que ese marco institucional no es estático, ni obedece exclusivamente a una determinación histórica, sino que es un marco institucional mucho más cambiante, y además va a estar muy influido por el sistema de organizaciones que impere en cada momento, dicho de otra manera las organizaciones (antes mencionadas) contribuyen también de manera importante a

que los marcos institucionales existentes varíen, y no es únicamente el marco institucional el que puede hacer variar en todo caso el sistema de organizaciones.

El prólogo de esta aproximación dinámico-evolucionista que vincula interactivamente esos dos conjuntos instituciones- organizaciones, aunque podría ser una de las bases de renovación de la ciencia regional se encuentra todavía en sus inicios, sería preciso desarrollar análisis más aplicados, nuestra intención en este artículo será simplemente la de dibujar algunos caminos por donde se puede proseguir, y presentar algunos ejemplos y experiencias existentes.

## **7. RELACION INSTITUCIONES-ORGANIZACIONES**

### **7.1. ¿Que nivel de soberanía organizacional es necesaria?**

Hay un aspecto que presenta importantes dificultades analíticas para poder resolverlo en la práctica, y es el conocer como se puede identificar la necesidad que tiene un marco institucional de convivir con una determinada soberanía en el plano de las organizaciones político administrativas; desde un perspectiva objetivista y de resultados el aprovechamiento de ciertos recursos propios y la potenciación de modalidades de desarrollo endógeno, vimos que podía ser perfectamente funcional a las necesidades de internacionalización de las economías y de los capitales hoy, pero esa adaptación puede perfectamente no requerir por parte de los locales mucho mas que ciertas capacidades de gestión propia, en otros casos bastaría con una mera descentralización administrativa y, tampoco se prejuzgaría el ámbito territorial de la descentralización que en muchos casos ese ámbito local puede coincidir con conturbaciones metropolitanas. Por lo tanto es necesario analizar el significado en cada caso en toda su extensión de lo que es el marco institucional, pero para apartarse de cualquier reducción funcional objetivista habrá que considerar qué hay detrás de los proyectos y cuáles son las voluntades colectivas de futuro. Lo que para un área región o nación determinada puede ser un sistema de organizaciones suficiente para alcanzar ciertos niveles de eficiencia, puede en cambio resultar absolutamente insuficiente para otras realidades. Es posible que para un proyecto colectivo como el vasco no sea suficiente alcanzar ciertos grados de capacidad de mera gestión administrativa, y que por lo tanto no se consiga el mismo resultado de eficiencia con los mismos medios en realidades distintas, en algunos casos las exigencias de soberanía son muchos mayores que en otros.

Hoy en día se puede reconocer en todos los planteamientos modernos de la economía espacial que: a) un sistema financiero propio tiene mas facilidad de sintonizar con las necesidades y la idiosincrasia de los consumidores y de las

empresas del espacio más próximo; b) en un espacio más próximo podría lograrse unos mayores niveles de cooperación entre los diversos agentes participantes; y también se generarían importantes efectos de aprendizaje; y c) sería más adecuado el espacio local para lograr un funcionamiento en red. A pesar de reconocer todos estos aspectos nada podemos saber del grado de soberanía o de autonomía necesario para que realmente exista una mejor adecuación entre los entornos que antes señalábamos, ni siquiera tampoco sabemos el nivel competencial que se necesitaría para que una región o nación pueda realmente funcionar de manera aceptable, y con mejores resultados, por ejemplo: ¿qué grado de competencias financieras debería de tener un territorio para que realmente ejercieran aceptablemente sus funciones de crédito?, o ¿qué grado de soberanía en las competencias educativas para que se potenciasen efectos potentes de aprendizaje?, o ¿qué grado de soberanía general para crear en los diversos agentes una ilusión colectiva que les hiciese cooperar más?

En estas páginas asociamos el concepto de entorno institucional al de marco cultural, habría dos casos uno considerar que en un determinado territorio existe una determinada cultura imperecedera al menos potencialmente, otra cosa es que se active convenientemente o no, y un segundo caso en el que se hace necesario mantenerla de manera permanente e incluso crearla aunque solo fuese para adaptarse a nuevas situaciones, nuestra perspectiva iría más en esta segunda dirección, al considerar que si bien existe un precedente y una herencia histórica sin embargo el marco cultural se debe considerar como un proceso en evolución. En estas líneas y como modesta aportación nos interesa subrayar una vez más la vinculación entre el marco cultural y el sistema de organizaciones políticas, jurídicas y administrativas, de manera que también estas últimas influyan en los cambios culturales; Lo ilustramos con tres ejemplos: 1- un marco legal y político de relaciones laborales no solamente responde a una idiosincrasia propia y a una cultura de relaciones singular existente ya, sino que también ese propio marco dirige y hace que se genere, que se cree y se desarrolle, se potencien y se mantengan valores vinculados a una cultura de relaciones singular y diferente que en otro lugar, es decir contribuye no únicamente a mantener ciertos valores sino también a crear otros nuevos; 2- otro ejemplo podría ser ¿Cómo se puede dar una cooperación inter empresarial, en un mundo en el que denomina la lógica del mercado, que establece como valor supremo la competencia?, para ello es necesario un nivel de institucionalización política relativamente cercano que genere confianza y refuerce ciertos valores de cooperación a partir de un determinado liderazgo, sobre la base de unos proyectos comunes, a través de ciertos estudios empíricos se demuestra que la cooperación interempresarial no surge por generación espontánea, en principio tiende a no existir, a no ser que las empresas tengan una necesidad muy evidente de cooperar, la necesidad de cooperación debe ser fomentada e incentivada por ciertas actuaciones políticas que propicien esos procesos de aprendizaje a la colaboración, únicamente un poder político puede liderar un

proyecto ilusionante que pueda influir en la colaboración interempresarial con objetivos de proyección de país, que les haga trascender de las miras a corto plazo de carácter individual. 3- El fortalecimiento de uno de los signos más importantes de identidad cultural como es la lengua, élla deberá estar fomentada, apoyada y financiada por la administración, y además es necesario desarrollar una determinada legislación, tener competencias para desarrollar medios de comunicación, para establecer una legislación y una política educativa apropiadas, etc. de alguna manera un entorno institucional no sería ni más ni menos que un yacimiento de mineral que hay que organizar, regular legalmente, poner los medios humanos y financieros necesarios para poder utilizarlo y mantenerlo a la vez, para que posteriormente pueda ser transformarlo el mineral, y después pueda servir como elemento básico para crear innumerables productos.

## **7.2. Los ajustes**

El logro de mejores resultados en el funcionamiento de la economía solicita tres tipos de ajustes:

a- *Entre organizaciones e instituciones.* Generalmente las organizaciones mas relevantes en este caso serían las administrativas, las legislativas, y las de gobierno. La adaptación entre organizaciones e instituciones se puede realizar a través de lo que denominaremos como “necesidades estructurales”, estas últimas son aquellas necesidades que puede tener una región y que las siente en un grado diferente que otras, por ejemplo, un territorio caracterizado por: un nivel más alto de desempleo, una actividad mas centrada en la industria, un mayor tejido de empresas pequeñas de una rama, un mayor nivel de población jubilada, y unas determinadas necesidades de formación en tal o en cual rama, etc., necesitaría un tipo de organizaciones que se adaptasen mejor a esas características., con un tipo de políticas singulares y adecuadas a unos modelos culturales específicos, como por ejemplo a una cultura de desempleo. Desde una perspectiva progresista se trataría de tener unas organizaciones más vinculadas a la sociedad, más afirmadas en valores democráticos de transparencia, de mayor participación y control social, más solidarias con los desempleados y con los mayores por ejemplo, y por supuesto menos imbuidas del credo liberal. Si se quiere impulsar una economía mas eficiente se necesitará un planteamiento de sector público diferente que lidere, que articule, que incentive y que investigue.

Se podrían formular distintas preguntas respecto a las organizaciones, como por ejemplo: ¿Existen parlamentos y gobiernos que se hallen dotados para su funcionamiento? En caso afirmativo, ¿tienen financiación adecuada, tienen capacidad de decidir sobre su funcionamiento, tienen capacidad para legislar leyes básicas, etc.?.

Un ajuste como el señalado puede tener consecuencias, 1- sobre el clima más propicio para el desenvolvimiento de ciertos sectores empresariales, ya que un mayor grado de soberanía podría propiciar un reforzamiento de ciertos valores que mejorarían el entorno empresarial (confianza, cooperación, etc.). 2- y sobre la mejora en el entorno del que se aprovisionan parcialmente las empresas como puede ser: el mejor acceso a los flujos de información, la mayor capacidad de influir sobre decisiones estratégicas, la mejora de las infraestructuras físicas, el mayor abanico de elecciones en el capítulo de formación, el mejor conocimiento y los menores costes de transacción a la hora de obtener ciertas ayudas o subvenciones o acogerse a programas de mejora empresarial.

Un país que se desarrolla no lo hace exclusivamente porque crezca sino y principalmente porque se diversifica y eso también se traduce en la creación de nuevas actividades empresariales, la expansión de los servicios, la creación y el desarrollo de actividades que fomenten la actividad económica y productiva. Los procesos de diversificación de la economía en general, y otros que se generen en el propio seno de las empresas en particular, se encuentran relacionados con mejoras en los entornos: económico, tecnológico e institucional. Nosotros consideramos que los cambios en el conjunto de relaciones e instituciones del país, podrán atraer inversiones en segmentos económicos emergentes, y cambios en las estructuras empresariales. De todo lo anterior se puede colegir que un cambio institucional/ organizacional puede propiciar y de hecho tendría que hacerlo, la aparición de nuevas actividades y nuevos empleos que en buena medida no existen en la actualidad. Por eso no se puede afirmar a ciencia cierta que un proceso de esas características beneficie o interese a un determinado grupo empresarial ahora existente, ya que se trata en buena medida de creación *ex novo*. Varios ejemplos podrían ser, la construcción de una nueva infraestructura de comunicaciones ya que generaría nuevas actividades y empleos, o el desarrollo de nuevas actividades multimedia, o el incremento de las actividades turísticas como consecuencia del incremento de la "oferta cultural".

b- *La adecuación entre dos tipos de instituciones:* 1/ Formales, generalmente son normas o leyes que son generadas por ciertas organizaciones; 2/ Informales que tienen un componente más étnico, elementos como la lengua, etc.: Se trataría en este caso de que las instituciones formales fueran más adecuadas a las informales. Si diseccionamos las instituciones de la siguiente manera: en su ámbito de aplicación más global internacional, y en la parte que podría ser de ámbito más local o bien de adaptación o de aplicación; se puede tratar de leyes, normas o acuerdos más internacionales o locales o de hábitos, rutinas, y cultura en general más universales y otras más particulares. Pero es precisamente en aquellas áreas institucionales más locales o propias allí donde se plasmaría la capacidad de soberanía. Así por ejemplo la lengua autóctona nunca podría ser externa completamente.

c- *El ajuste de organizaciones, Instituciones y resultados* <sup>14</sup>, <sup>15</sup> unos resultados son generalmente más sociales como: la cooperación, la distensión, los acuerdos, la solidaridad; y otros resultados vinculados a la economía como eficiencia, mejora de los beneficios, y ahorro de costes. Los resultados más sociales pueden tener expresiones tangibles concretas por ejemplo: cooperación interempresarial, acuerdos sociolaborales, ahorro, tecnologías más eficientes; lo cual correspondería a análogos modelos culturales como serían: cultura de cooperación, cultura de ahorro, y cultura de la solidaridad.

En el caso de las regiones belgas la mejora en la eficiencia de la gestión, así como el incremento del bienestar ciudadano como consecuencia de una gestión más próxima en la provisión de servicios ha supuesto de alguna manera un cierto descenso de las transferencias interregionales decididas por el gobierno central (OCDE, 1993:35), pero es importante señalar que esa situación no se genera como consecuencia exclusivamente de que el gobierno estatal estime que una apuesta más federalista, tiene un determinado coste en lo que se refiere a transferencias interterritoriales, sino que los valores neoliberales en economía conducen a una gestión más estricta del gasto público, y precisamente la descentralización federal del gasto es uno de los factores que permite alcanzar mayores niveles de eficiencia al sistema.

Un ejemplo de desajuste importante constituye en la actualidad el caso de Nafarroa, en el caso de ese Herrialde, como es absolutamente demostrable, el entorno institucional tiene partes coincidentes con el del resto de Hegoalde, y no parece que pueda seguir teniendo establemente a largo plazo unas organizaciones administrativas tan alejadas y separadas. Pero como en todo proceso evolutivo se establecen procesos de aprendizaje así como otros procesos creativos, aunque el prolongado mantenimiento de unas organizaciones político-administrativas contribuye también a un distanciamiento institucional-cultural, así por ejemplo si la lengua no se apoya convenientemente, la separación se puede profundizar; de hecho se podría hacer una política sobre el Euskara en

---

<sup>14</sup> El apartado c- de resultados no tendría autonomía o sentido tomado aisladamente sino que se vincula a las a y la b, es decir los ajustes o adecuaciones deberán de realizarse entre organizaciones e instituciones, y entre instituciones para lograr unos resultados, y esos resultados se suponen mejores

<sup>15</sup> En Quebec por ejemplo se observó en una coyuntura determinada un ajuste parcial entre cultura/organizaciones en el contexto de unos " aceptables resultados ". La cultura cooperativa impera en el área de la producción, se crea un sistema de redes entre los diversos actores económicos y sociales a modo de un modelo corporatista Latouche(1993), Frechette(1992).. Es importante señalar que la Banca Regional (caisse) de Quebec a través de una sociedad de inversión desarrolla una política con objetivos nacionales propios: fomentar el tejido productivo, apoyar a empresas indígenas, y reestructurar empresas Keating (1996:117). Se observa que la propiedad empresarial francófona va incrementándose entre los años 1961 y 1991, mientras que la parte anglófona desciende notablemente, Para potenciar un sistema productivo más competitivo el gobierno quebecois pretende financiar la provisión eléctrica de las empresas subvencionando a las empresas energéticas con el objetivo de que desciendan substancialmente las tarifas eléctricas.

Nafarroa mucho más potente desde una comunidad integrada de Hegoalde que desde unos gobiernos navarros que intentan alejarse de todo lo vasco, pero esta situación podría conducir o está conduciendo además de ese alejamiento señalado a la pérdida de Nafarroa de rasgos culturales y étnicos de origen vasco, y a crecientes conflictos entre la parte dominante en Nafarroa y aquélla que representa esa cultura y esa voluntad vasca en el viejo reino. En concreto se observa que en estos momentos existe un desajuste entre un entorno institucional parcialmente vinculado a la lengua y cultura euskaldun, y el alejamiento programado de las organizaciones políticas de todo lo que se pueda considerar vasco, todo lo que ha dado como resultado un desajuste profundo entre la demanda de enseñanza y la de servicios en Euskara con la de funcionarios o trabajadores capacitados para responder a esa exigencia.

## **8. CULTURA-RESULTADOS: VARIOS EJEMPLOS**

En el estudio realizado por Wim. A.Moesen (1977) <sup>16</sup> se contempla un índice macroeconómico sintético (SIMEP), que integraría la variación en el tiempo de los ratios de: crecimiento, desempleo, inflación, déficits de la balanza de pagos, y sucesivos factores de competitividad, y se demuestra la existencia de una correlación positiva de aquel índice con: 1º Gobiernos de menores dimensiones, observando que los gobiernos se hallan más y mejor redimensionados en estados de estructuras federales que en estados unitarios. 2º La calidad de las instituciones políticas y judiciales. 3º La cooperación en la investigación; y 4º la ausencia de prácticas sociales indeseables ( cohecho, corrupción, etc.) en la esfera pública.

### **UN EJEMPLO DE LA RELACION ENTORNO CULTURAL RESULTADOS**

En un estudio presentado por Geest (1996:44), se analiza la interdependencia entre el clima cultural social (normas, valores, opiniones, y otros factores sociales) en un número de países de la OCDE y los resultados económicos. Se recogen principalmente datos vinculados al PNB per capita. Las variables escogidas que reflejan el clima cultural social en estos países, son:

- a- La buena ciudadanía, en actitudes con respecto al fraude fiscal, al soborno, o hacia el respetuoso comportamiento del ciudadano.

---

<sup>16</sup> El estudio está inspirado en los trabajos de: Hall y Jones (1996) en donde vinculan las tasas de productividad del trabajo de diferentes países con factores vinculados a los diferentes tipos y funcionamiento de los gobiernos, así como a diversos factores culturales; y de Fukuyama (1995), este último autor supone que diferentes factores culturales ( trust, valores, normas...) constituyen un motor de prosperidad.

- b- Los comportamientos frente a la ley: la disposición de la gente a cumplir la ley, pero también se vincula con el respeto a los padres y mayores, así como a los profesores y empleadores.
- c- La permisividad, las actitudes hacia la prostitución, el aborto, la eutanasia, etc.
- d- Los valores pos-materialistas, con referencia a las opiniones sobre la ley y el orden, la protección de la libertad de expresión, y los derechos humanos.
- e- La tolerancia en las actitudes hacia personas de otras etnias o con opiniones o comportamientos diferentes.
- f- La confianza en las instituciones, así por ejemplo la confianza hacia la iglesia, el sistema legal, la policía, o el parlamento.
- g- La confianza en los ciudadanos.

En general se observa que en la media de los países escogidos en la década de los años 80, van mejorando todos esos valores señalados a excepción de los b- y f-. El estado español se encuentra entre los más bajos (de los países de la OCDE estudiados), destacando por la poca confianza hacia las instituciones siendo solo superado por Italia y Japón.

A partir de ahí en el estudio se establecen las siguientes correlaciones entre las que se interesa destacar:

- 1- Un alto nivel de confianza es bueno para el crecimiento económico.
- 2- La prosperidad crece más rápidamente en una sociedad decente.
- 3- La intolerancia no provee una base importante para una economía saneada y funcional.

Sin embargo este estudio hay que contemplarlo con muchas cautelas ya que de hecho se limita a constatar que ciertos resultados económicos se acompañan de un determinado nivel de valores observado, pero sin establecerse relaciones de determinación (causa/efecto); y además en algunos de sus apartados se escogen valores que pueden tener un carácter más conservador, ya que un cierto acatamiento o aceptación de las instituciones o de las leyes sociales es constructivo siempre y cuando sean justas y aceptadas por la población, y no en caso contrario.

A partir de éste y de otros estudios comienza a trabajarse en la práctica sobre las relaciones específicas entre factores culturales y resultados macroeconómicos. Un determinado sistema de valores puede estar más vinculado a una ideología progresista, y si ésta es compartida por gran parte de la población se puede esperar que los resultados socioeconómicos mejorasen respecto a otra situación. Pero desde nuestra perspectiva no creemos que tenga que existir necesariamente una ideología dominante, en la sociedad pueden existir diversos grupos, con diferentes cosmovisiones a veces contrapuestas, que se hallan vinculadas a través de una red de relaciones sociales objetivas: económicas, de trabajo por un sistema político y de leyes coercitivas, por el hábito y

la costumbre, por razones étnicas, lingüísticas, etc. Ni siquiera los diversos grupos que sostienen unas creencias nacionalistas se hallarán necesariamente homogeneizados por la misma ideología <sup>17</sup>. A pesar de esas pluralidades, diversidades, y contraposiciones, el sistema social pudiera llegar a una cierta estabilidad bien a través de ciertos acuerdos o consensos o simplemente, en un plano más negativo, a través de valores tradicionales mezclados con un cierto escepticismo y resignación de la mayoría de la sociedad.

A pesar de esa posibilidad señalada, sin embargo se hace mas necesaria una ideología más integradora con unos mínimos comunes en el terreno de las ideas sociales, y de ciertas dosis de realismo en una sociedad que se adelanta en el siglo XXI, aquí es necesario esclarecer que no es posible integrar valores contrapuestos (liberal-conservadores y progresistas) aunque sean mantenidos por personas o grupos que se reclaman todos de la misma ideología nacional, solo es posible esa integración si aún partiendo de valores o concepciones sociales diferentes se mantienen comportamientos comunes honestos y éticos sobre objetivos concretos considerados prioritarios como por ejemplo: el desempleo, el reparto, la redistribución de la renta, y el acceso a bienes sociales públicos, etc. Posteriormente se podrían alcanzar ciertos acuerdos o consensos para acceder a una estabilidad social no desestructurada.

## **9. ¿EN QUE CONSISTE EL CAMBIO INSTITUCIONAL?**

La acepción de soberanía y de resultados que sostenemos en estas páginas no se relaciona exclusivamente con unos logros competenciales más o menos neutros, sino que también, y principalmente, se vinculan al tipo de objetivos, y a los valores que mueven a una comunidad a solicitar mayores cotas de autogobierno, en esta idea nos parece muy ilustrativa la cita que a continuación recogemos para el caso de Quebec, pero que también tendría una cierta correspondencia con la problemática de nuestro país.

“Con un nivel de endeudamiento per capita superior al de su potente vecino, pero con un PIB por habitante cerca de un 18% inferior, Quebec deberá realizar elecciones dolorosas cualquiera que fuese el resultado político que se desprendiese del referendum, sea ser independiente o no ,dicho en otros términos controlar nuestro destino político o ser unos comparsas eternamente insatisfechos de la Federación Canadiense. Los quebecois en cualquier caso

---

<sup>17</sup> Hoy en día la ideología o el discurso nacionalista vasco acoge en su seno a una heterogeneidad de grupos en algunos casos antagónicos, sin proyectos comunes, ideología cuya operatividad para impulsar amplias dinámicas sociales es muy pequeña y por eso está incapacitada hoy por hoy para plantarle como de igual a igual a la ideología del poder nacional española que si ha alcanzado un mayor grado de ideología dominante en el territorio del estado español

deberán hacer frente a los mismos problemas que en el pasado: problemas de desempleo endémico, de formación inadecuada de la mano de obra, de una insatisfactoria productividad y de subdesarrollo regional crónico” (Sansfacon, 1995:313) .

Pero ¿qué significa cambio institucional en el contexto de este artículo?; la escuela americana institucionalista desde Veblen se ocupa en distinguir diferentes tipos de valores que mueven los comportamientos de la sociedades, y precisamente entienden el cambio institucional como el cambio de un sistema de valores a otro, lo que podría permitir en ciertos casos el acceso a un mayor progreso económico y tecnológico. Utilizando inicialmente una terminología procedente de la antropología se distingue entre “valores ceremoniales”, y “valores instrumentales”, los primeros generalmente vinculados a posiciones conservadoras o a intereses creados que se desean mantener, los segundos en cambio ligados a la resolución de problemas que la mayoría progresista de la comunidad o de la sociedad desearía resolver, en las próximas líneas desarrollaremos estas ideas acudiendo a los autores institucionalistas que más han trabajado sobre el tema.

### **9.1. Sobre valores ceremoniales**

“Cada uno de los siguientes problemas que presentamos a continuación reflejan un evidente reconocimiento de sustantivos perjuicios en los procesos de previsión. En cada una de las áreas, los economistas pueden empíricamente demostrar que la existencia de una estructura institucional ha sido inadecuada o inapropiada para las funciones instrumentales, por lo que se necesitará una nueva estructura institucional” (Tool, 1994:420)

Si en una sociedad en un momento determinado tuviesen más vigencia valores de carácter conservador o elitistas, en ese caso, las consecuencias de la imposición de esos comportamientos de tipo ceremonial, podrían originar resultados como los siguientes:

- Alto nivel de desempleo involuntario
- Inestabilidades económicas
- Discriminaciones en el acceso a la educación, al empleo, a la vivienda por razones de pertenencia social, sexo, edad, raza, ideología.
- Degradación del entorno medio ambiental
- Posesión y uso del poder económico sin un control social
- Una gestión pública sesgada hacia los intereses de las clases dominantes y grandes grupos económicos

- Tendencias hacia sociedades duales en: infraestructuras, calidad de vida, calidad de servicios (enseñanza, sanidad, etc)
- Tendencias hacia economías duales en lo que se refiere a áreas de desempleo, de bajos ingresos, explotación.
- En el campo de las relaciones laborales:
  - Ausencia de una posición ética en las relaciones entre empresarios , directivos, trabajadores/as.
  - Valores de explotación de clases: subordinación, dominio, infravaloración.
  - Valores de ciertas clases explotadas: ausencia de autoestima, docilidad, ausencia de valores.
  - Valores de discriminación: sexismo, elitismo, clasismo, racismo. Estos valores influyen en el reforzamiento de un marco de comportamiento que impiden unas relaciones claras, limpias y de mayor igualdad, que propiciarían unos mejores resultados, e incrementarían la participación.(O'Hara, 1997:107 a 116).

Para situarse en otro nivel de resultados más favorables, sería necesario que se produjese “ un cambio institucional”, es decir el abandono de ciertos valores conservadores y la asunción de otros. La lógica del sistema de valores ceremoniales es la de la imposición, la del dominio de un grupo sobre otro, estos principios que componen este sistema no necesitan ser refutados o validados mediante ningún test de actualidad o de racionalidad simplemente se imponen son aceptados desde criterios de sumisión a la autoridad.

## **9.2. Sobre valores instrumentales**

Los “valores instrumentales” en cambio, operan con el fin principal de resolver problemas con los que se topa la sociedad, estos valores son validados social o colectivamente en la medida en la que resuelven los problemas, planteados en la comunidad. El comportamiento es dialéctico y puede integrar simultáneamente valores ceremoniales e instrumentales aunque en diferentes grados.

En las últimas décadas se ha dado (en términos globales) “un “cambio institucional” regresivo en la medida en la que se ha incrementado el crecimiento y la intensidad de “valores ceremoniales” respecto al de los valores organizados instrumentalmente en la correlación del comportamiento. El abandono real de la persecución de objetivos vinculados a la mejora del empleo, y de la redistribución de la renta y de la riqueza; y la asunción de objetivos vinculados a la competitividad, la inflación, los beneficios empresariales, o el crecimiento eco-

nómico indiscriminado supone un cambio de valores que tiene un carácter claramente regresivo.

El cambio institucional progresivo supone por el contrario un paulatino abandono o decrecimiento de valores ceremoniales para ser sustituidos por otros valores de carácter instrumental (Bush, 1987:534). Así por ejemplo cualquier innovación supone cambiar o traspasar el corsé conservador que imponen los valores ceremoniales para sustituirlos progresivamente por otros valores de carácter instrumental, se trataría en definitiva de variar los hábitos de pensamiento y de comportamiento que se tenían antes.

La persistencia de ciertos valores institucionales puede suponer inhibir el posible cambio; Podríamos señalar que una sociedad más desconfiada, menos propicia a llegar a acuerdos, en la que se impone la rivalidad más que la cooperación se halla incapacitada para establecer ciertos cambios institucionales necesarios para alcanzar mejores resultados. Si una parte de la población se considera injustamente tratada, agraviada, o dificultada para ejercer ciertos derechos tenderá entonces a transmitir o propiciar valores de índole ceremonial refractarios a cualquier proceso de cooperación, solidaridad, disposición a aprender y a compartir los conocimientos, lo que conducirá a un alejamiento de ciertas condiciones necesarias para mejorar el bienestar de la sociedad.

Los valores declarados no tienen porqué coincidir con una aplicación o interpretación relativamente objetiva de esos mismos valores, en muchos casos ciertos poderes aceptan como prioridades declaradas aspectos como el desempleo, el medio-ambiente e incluso la lucha contra la pobreza, pero sus realizaciones no propician precisamente la solución de esos problemas considerados como prioritarios. Se trata de utilizar estrategias por cierto muy antiguas que se relacionan más con la psicología de la comunicación de masas, que con las convencionales tareas que se le adjudican a la política económica.

## **10. VALORES Y SOBERANÍA**

Precisamente en este artículo queremos llegar a establecer esa posible relación entre valores y soberanía, a lo largo de las páginas anteriores se ha podido observar que en el caso de algunas naciones sin estado referenciales para el caso vasco (principalmente Quebec y Escocia), se establece una correlación entre deseos de mayor autogobierno y perspectivas de mantener, defender o incluso reforzar un estado social con cierto nivel de bienestar, son además las clases trabajadoras o sus representantes los que constituyen el peso específico de la reivindicación de mayor soberanía; también en la historiografía vasca de las últimas cuatro décadas encontramos numerosos autores y grupos que vinculan el avance a la soberanía con posiciones de progreso en materia social.

Nuestra intención no es la de inclinarnos a priori por una determinada tesis, nuestra inclinación estaría claramente más orientada a suponer que habría ciertos objetivos de mejora y de progreso en Euskal Herria que requerirían acceder a más soberanía, y otros que requerirían principalmente ciertos cambios institucionales. A pesar de la dificultad de demostrar las aseveraciones que estamos tratando, si estamos en condiciones de poder avanzar en esta área a través del siguiente supuesto.

#### UN SUPUESTO DE RESULTADOS CONSIDERANDO DISTINTOS TIPOS DE VALORES

A continuación realizamos un supuesto de utilidad en la práctica, se trata de los objetivos que deberá perseguir un país, así como de las medidas que deberá adoptar para mejorar su capacidad innovadora, para lo cual escogemos dos aspectos distintos pero que inciden sobre los objetivos finales: los diferentes niveles de autogobierno, y los diferentes valores concurrentes. Nuestro supuesto lo aplicamos al caso de Hego Euskal Herria, consideramos lo que la Unión Europea considera como necesario para poder lograr lo que denomina una “economía innovadora” (en el sentido amplio del término)<sup>18</sup>.

Si consideramos dos tipos de valores: Ceremoniales e Instrumentales y si contemplamos dos tipos de objetivos: Generales y parciales; podríamos establecer la siguiente tipología de prioridades:

- a- Prioridades u objetivos que mejorarían con mayores cotas de autogobierno
- b- Prioridades u objetivos que se persiguen en la actualidad sin necesidad de incrementar las cotas de autogobierno, pero con un cierto dominio de valores ceremoniales
- c- Prioridades u objetivos que suponen un cambio institucional en el sentido estricto (por ejemplo la consideración del desempleo y otros objetivos sociales de progreso)
- d- Prioridades u objetivos que suponen un cambio institucional en sentido estricto, pero asociadas a una mayor soberanía local, es decir requieren organizaciones y competencias propias.

La UE en su libro verde sobre la innovación, Comisión Europea (1995), establece un capítulo exhaustivo sobre las prioridades y acciones para la mejora cualitativa y cuantitativa, en un determinado territorio, de la innovación, de entre ellas destacan:

- 1- Realizar una prospectiva tecnológica con un acceso fiable a la mayor actualidad de la información tecnológica mundial. Habría que investi-

---

<sup>18</sup> Una “economía innovadora” es la plasmación del buen funcionamiento de unos engranajes o subsistemas económico- sociales que corresponden a las áreas científicas, tecnológicas, financieras, administrativas, y productivas

gar sobre tecnologías que también creasen relativamente más empleos. Estas actividades corresponden a la Prioridad del tipo c-, señalada más arriba, debido a que los gestores políticos hoy no parecen muy propicios a vincular tecnologías con empleo.

- 2- Una mejor orientación de la investigación hacia la innovación, se trataría en este caso de dedicar más recursos a la investigación. Corresponde a la prioridad a-, ya que se podría disponer de más financiación y competencias.
- 3- Desarrollar la formación inicial y permanente, se trata de extender la formación y de redirigirla hacia una mayor adecuación al estado de la ciencia y de la técnica; prioridad de tipo b-.
- 4- Favorecer la movilidad de estudiantes e investigadores, además de movilidad en sí, promoción social, puentes entre distintas profesiones, movilidad sistémica entre diversos subsistemas por ejemplo desde la universidad hacia la empresa se observan resistencias, estrategias elitistas y ,ausencia de planificación. Tipo b., aunque el logro quizás requeriría ciertos cambios, también tipo c.
- 5- Concienciación sobre los efectos beneficiosos de la innovación, En el mejor de los casos la situación se encuentra sesgada hacia el logro de un tejido empresarial más competitivo, pero no desde una perspectiva que beneficie a intereses sociales más amplios, sería de tipo b- únicamente en el caso de que integrásemos los intereses sociales dentro de unos determinados empresariales, sino sería el caso c..
- 6- Mejorar la financiación de la innovación: mismo objetivo b
- 7- Instaurar una fiscalidad favorable a la innovación; por ejemplo a las inversiones intangibles y de capital riesgo. Se establecen pero considerando que el número de empresas innovadoras se mantiene en una proporción relativamente baja; tipo b-.
- 8- Fomentar la propiedad intelectual e industrial., ya que en todo caso dependería de normativas internacionales, tipo b.
- 9- Simplificar las formalidades administrativas, una mayor concentración de autogobierno disminuiría costes de transacción derivados de la gestión de las administraciones del estado, propuesta a-.
- 10- Un entorno jurídico y reglamentario favorable a la innovación, hay que tener en cuenta la ausencia de competencias sobre investigación, por lo tanto caso a.
- 11- Desarrollo de infraestructuras relacionadas con las Pymes, tipo b.

- 12- Renovar la intervención pública favor de la innovación, se trata de crear entornos más propicios a la innovación, nueva dirección de los gobiernos para: aclarar, convencer, asociar, estimular, evaluar, y modernizar deberá garantizar la estabilidad temporal de la acción pública (marco reglamentario, apoyo financiero sostenido y a largo plazo), prevenir y concertar e incluso consensuar. Es precisamente uno de los campos de mayor interés en este artículo, se requerirían ciertos cambios institucionales y un cambio en el sentido de implicar a más sectores. Tipos b-, y c-.
- 13- Crecimiento de las cualificaciones de la fuerza de trabajo con referencia a los estándares europeos, reciclaje y reempleo en el marco de las cualificaciones desde aquellos sectores más afectados por la crisis industrial. Formación en cualificación de altas tecnologías, desarrollo de recursos humanos en cualificaciones necesarias para sectores con crecimiento potencial y para nuevas empresas en el área. Caso d, ya que no hay suficientes competencias en materia de empleo, y tampoco existen hoy en las políticas dominantes claras prioridades para reciclar a los trabajadores.
- 14- Otros objetivos:
  - a- Relaciones de trabajo en un marco de mayor cooperación incentivadora de la innovación, caso c.
  - b- Participación de las organizaciones sindicales en el área de la innovación, así como en los organismos de decisión, leyes laborales, sistemas de remuneración, etc. Por ausencia de participación de esas organizaciones, así como por el déficit de un marco autónomo de relaciones laborales, caso d.
  - c- Crear la infraestructura requerida para la diversificación y crecimiento de la economía, caso b.
  - d- Impulso de la cooperación sistémica y la formación de redes, caso c, aunque es cierto que en la CAPV hay un cierto interés en este aspecto, sin embargo todavía muy insuficiente.
  - e- Impulsar la movilización y explotación de la base de conocimientos del área, caso b.
  - f- Desarrollar la relación entre universidades, centros de investigación, sistema productivo, y sistema económico en general. En la CAPV se han dado los primeros pasos, aunque los sectores implicados no tienen todavía conciencia de la necesidad, tipo b.

El resultado de nuestro supuesto proyecta una situación compleja, y sobre todo nos indica la necesidad de realizar análisis cualitativos pormenorizados sobre los fenómenos económico-sociales. En este supuesto obtenemos resultados variables en las diferentes acciones propuestas en el libro verde de la Innovación; en efecto: Para cumplir esos objetivos señalados, de 5 a 8 casos se requerirían cambios institucionales, en 5 casos se necesitarían mayores cotas

de autogobierno, y de entre ellos en 2 casos se necesitarían ambos cambios, de 8 a 11 casos la situación actual podría ser suficiente para alcanzar esos resultados pero considerando que el caso (b) tampoco sería el idóneo ya que habría una mayor inclinación hacia lo que hemos llamado valores ceremoniales.

Entendiendo de manera parecida a como lo hacemos en este artículo, se desarrolla por parte de algunos autores el término de etno-ecología, desde esta perspectiva se considera de interés el derecho a la autodeterminación de los grupos étnicos, para la mejor decisión de su responsabilidad medio ambiental, destino y vías ecológicas para la supervivencia y el desarrollo.

Esa perspectiva se podría enmarcar en una aproximación que entiende que los cambios institucionales de interés pueden influir sobre los resultados, y sobre todo como en este caso cuando los cambios institucionales tienen un carácter progresista. El profesor I. Bârcena desde una perspectiva reivindicativa de los movimientos sociales señala que: “ Esta reivindicación no es un invento nacionalista etnocéntrico e insolidario, sino todo lo contrario, se trata de una medicina y terapia ecologista a añadir a nuevos criterios de consumo y de producción, se sitúa en la línea de las recomendaciones de personas como Herman E. Daly del departamento de medio ambiente del Banco Mundial “(I. Bârcena, 1997:198).

Aunque es cierto que en muchas ocasiones la autodeterminación o una mayor soberanía podría contribuir lógicamente a que un país gestionase sus recursos de una manera más respetuosa con la naturaleza, sin embargo se debe dar también la condición de que se impongan unos valores progresistas de respeto al medio ambiente sobre otros valores de tipo ceremonial.

El conflicto de valores que podría observarse sería entre la prioridad que ciertos grupos económicos y políticos podrían otorgar a la “ mejora de la competitividad” del país en el caso de desarrollo de ciertos proyectos de infraestructuras, aquéllos grupos pueden apelar a la mejora de la imagen que haga más atractiva la participación de inversores extranjeros y de financiación foránea. Pueden argumentar la inconveniencia económica de supeditar ciertos proyectos al estricto respeto del medio ambiente, en definitiva razonar en términos del sobre coste que genera adaptarse a un contexto institucional exigente con el medio ambiente. Ideas semejantes son sustentadas por otros autores cuando tratan de visualizar algunos elementos que debieran de caracterizar el nacionalismo de izquierdas, con principios como: “ No se disciplinaría a las políticas de vaciamiento de las funciones económicas de la administración tan en boga en la UE, no antepondría la competitividad a la solidaridad, a la igualación entre vascos; frente a la aplicación de políticas duras de ajuste buscaría una economía territorial y socialmente equilibrada, una distribución más equitativa de la riqueza, la puesta en primer plano del empleo y la renta por delante del control de la inflación o del déficit público”(Zallo, 1977:133).

Remito al lector a otros artículos de este proyecto que tratan específicamente sobre este tema, y desde la perspectiva de este artículo se puede concluir que alcanzar un mayor autogobierno puede contribuir a una mejor gestión ecológica del territorio pero sería necesario que también dominasen otros valores instrumentales más progresistas, en definitiva quizás también se exigiría en diferentes grados lo que venimos denominando como un cambio institucional.

El cambio institucional no consiste exclusivamente en un cambio de valores, y ni siquiera es estrictamente inducido por un cambio de ideas y/o valores. Sino que también tienen incidencia sobre el cambio, las variables: precios relativos y costes (North, 1993:113).

Así por ejemplo un cambio en las relaciones laborales de tal manera que se reduzca el tiempo de trabajo para repartirlo entre mas personas y generar empleo, es evidente que puede vincularse a un cambio en el ratio de precios relativos (capital/trabajo) y sobre todo salarios/beneficios. De hecho la principal oposición a esos cambios proviene de las organizaciones empresariales al estimar que se incurriría en un elevado coste que reducirían considerablemente los márgenes de las empresas. Ahora bien esa oposición no será definitiva del fracaso del cambio institucional si partes importantes de la población interiorizan la necesidad de buscar los medios más operativos para luchar contra el desempleo, en definitiva si se impone con todas las consecuencias un cambio de valores. El coste económico puede ser en muchas ocasiones una rémora o un impedimento a los posibles cambios, tanto por la oposición que se genera en la defensa de unos determinados intereses (más económicos), como por los elevados costes previsibles para la realización de ciertos cambios. El coste es quizás un elemento que contribuye más a dificultar o a imposibilitar el cambio, que a explicar el cambio institucional.

En el supuesto sobre la innovación que se ha presentado en las páginas anteriores, se podría para cada apartado y de manera tentativa buscar los costes económicos que se derivarían del establecimiento de las diferentes prioridades. En ese caso podríamos incluso cifrar los costes de alcanzar mayores cotas de soberanía, pero reconociendo su complejidad<sup>19</sup> en ocasiones por la dificultad de establecer todas las fuentes de costes, o de identificar a los afectados e interesados. Hay que considerar que los costes de transacción y de organización de los cambios institucionales y aquellos que suponen cambios en las organizaciones pueden ser en ocasiones elevados, y sobre todo pueden generar mayores cotas de riesgo e incertidumbre al sistema, por eso quizás ciertos sectores de la población pueden considerar que la dificultad y los altos costes que se pagarían por el recurso al cambio de organizaciones podrían conducir a una situación acomodaticia en la medida en la que no se consideraría conveniente dedicar importantes recursos a cambiar el estatus quo, lo cual no

---

<sup>19</sup> De hecho no sería posible conocer el coste de más soberanía como por ejemplo se puede calcular el coste de adaptación del euro.

significa que se esté satisfecho con las normas y con el entorno institucional existentes, sino que no parece aconsejable cambiar la situación entre las diversas partes contendientes.

En estas páginas hemos tratado de abrir ciertos caminos para futuras investigaciones, eso si, quizás tratando de poner algunos cimientos sólidos e innovadores que permitan alcanzar unos resultados más amplios y precisos, pero sin tener que empezar casi desde cero como le ha ocurrido al autor de estas líneas.

## BIBLIOGRAFIA

- ALCAIDE, J., (1997). "El crecimiento económico desde la óptica regional" en: Crecimiento económico del 1996, un enfoque regional, *Cuadernos de Información Económica* 120/121
- AMABLE, B., BARRE, R., BOYER, R. (1997). *Les systèmes d'innovation à l'ère de la globalisation*, Economica, Paris
- ARIÑO, A., (1997). *Sociología de la cultura, la constitución simbólica de la sociedad*, Ariel Sociología, Barcelona
- BACHTLER, J., TUROK, J., (1997). *The coherence of EU regional policy*, Regional Studies Association, London
- BALME, R., (1996). "Introduction: Pourquoi le gouvernement change t'il d'échelle", en: *Les politiques du néo-régionalisme* Economica, Paris
- BARBARA, A., (1992). "Beur, une désignation identitaire", en: Denéfle S (1992), *Identités et économies regionales*, L'Harmattan, Paris
- BARBICHON, G., (1992). "Usage économiques des images de culture", en: Denéfle S (1992). *Identités et économies regionales*, L'Harmattan, Paris
- BARCENA, I., (1997), "Ecologismo y nacionalismo: dos valores en alza" en *Nacionalismo internacionalismo, una visión dialéctica*, Muñoz Moya Editor, Sevilla, Bogotá
- BELTZA, (1976). *Nacionalismo y clases sociales*, Edit. Txertoa, Donostia
- BELL, D., (1992). *El fin de las ideologías: sobre el agotamiento de las ideas políticas en los años 50*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid
- BENTLEY, G., SHUTT, J., (1997) "European regional policy in english regions" en Edit. Bachtler John, London
- BORTOLI, D., (1992) "Identité culturelle et délocalisation des activités économiques", en Denéfle S (1992). *Identités et économies regionales*, L'Harmattan, Paris
- BUSH, P D., (1987) "The theory of institutional change", *Journal of economic Issues* vol XXI n°3
- CARLE, D., (1992) "Identité culturelle et délocalisation des activités économiques", en: Denéfle S (1992). *Identités et économies regionales*, L'Harmattan, Paris
- COMISION EUROPEA., (1995) Libro verde sobre la innovación, Publicación de las CCEE, Luxemburgo
- COOKE, P., GÓMEZ URANGA, M., ETXEBARRIA, G., (1997) "Regional innovation systems: Institutional and organisational dimensions ", *Rev, Research Policy*, 475-491
- COOKE, P., MORGAN, K., (1998) *The associational economy: firms, regions and innovation*, Oxford University Press, Oxford
- CHAMPLIN, D., (1997) "Culture, natural law, and the restoration of community", *Journal of Economic issues*, vol XXXI n°2
- EDQUIST, C., (de) (1997) *Systems of innovation, technologies, institutions and organizations*, Pinter, London
- ETXEBARRIA, G., (1993) *La desestructuración del espacio económico vasco. La crisis actual de la industria vasca y su inserción en el marco europeo*, Tesis doctoral de 1990, Servicio editorial UPV, Leioa
- FRÉCHETTE, P., (1992) "Croissance et changements structuraux de l'économie", en: Daigle G y Rocher G eds, *Le Québec en jeu*, Presses de l' Université de Montréal, Montréal
- FUKUYAMA, F., (1995), *Trust, social values and creation of prosperity*, Free Press, New York.

- GEERTZ, C., (1987). *La interpretación de las culturas*, Gedisa, Barcelona
- GÓMEZ URANGA, M., OZERING, L., (1997). *Comparing regional innovation systems in transition. The case of three regional development agencies*, EUNIT, International Conference; Lisboa
- GÓMEZ, M., (1993) "El mercado frente a las desigualdades regionales", publicada en *Revista de Estudios Regionales* nº.32
- HALL, R.E., y JONES, C.I., (1996), *The productivity of actions, national bureau of economic research*, Working Paper nº 5112
- JEFFERY, CH., (1996). "Regional identity and economic development en *Regional identity and economic development*", A projet of the foundation Europe of the cultures 2002, Of Univ. Leuven 1997, Bruxelles
- JOHNSON, B., (1992) *Institutional learning in: Lundvall B (de.) National systems of innovation; towards a theory of innovation and interactive learning* Pinter, London
- KEATING, M., LOUGHLIN, J., (1966) *The political economy of regionalism* Frank Cass. London
- KEATING, M., (1996-b). *Culture, collective identities and development en: Regional identity and economic development*, A projet of the foundation Europe of the cultures 2002, Univ. Of Leuven 1997, Bruxelles
- KEATING, M., (1996). *Naciones contra el estado, el nacionalismo de Cataluña, Quebec y Escocia*, Ariel Ciencia Política, Barcelona
- KEDOURIE, E., (1996). *Nationalism*, Hutchinson, 3ª edición, London
- LATOUCHE, D., (1993). *Quebec, see Canada: Québec nationalism in the new global age en : Gagnon de, Québec, State and society*, Nelson 2ª edic, Ontario
- LE BORGNE, H., (1992). Reduire la fracture entre developpement économique et identités culturelles: l'exemple breton, en: Denéfle S (1992). *Identités et economies regionales*, L'Harmattan, Paris
- LETAMENDÍA, F., (1997). *Juego de espejos, conflictos nacionales centro-periferia*, edit, Trotta, Madrid
- MEADWELL. H., (1993). The politics of nationalism in Quebec, *World Politics*, nº 45, 2
- MONIÈRE, D., COTÉ, R., (1995). *Quebec 1996*, Fides, Le Devoir, Quebec
- MOORE CHRIS SCOTLAND AND THE SDA EDIT RHODES M (de) (1997). The regions and the new Europe, European Policy, Research Unit Series
- MUÑOZ, S., (1993). *La Unión Europea y las mutaciones del Estado*, Alianza Universidad, Madrid
- NORTH, D.C., (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, London
- OCDE (1993). *Report on regional development problems and policies in Belgium and Luxemburg*, Paris
- OCDE (1994). *Les problemes et politiques regionaux au Canada*, Paris
- O'HARA, P.A., (1997). New measure of macroeconomic performance and institutional change, *Journal of economic Issues*, vol XXXI. Nº 1 March
- PARÉS M, TREMBLAY, G.,Eds (1990). *Catalunya, Quebec, Autonomía i mundializació*, Generalitat de Catalunya, Barcelona
- PICHETTE, J., (1997). Régime minceur, version social démocrate, *Le Monde Diplomatique*, Enero
- PINTARTIS, S., Y MOKRE, M., (1997) Politics, culture and economics, a critical analysis of the call for papers en: *Regional Identity Regional identity and economic development*, A projet of the foundation Europe of the cultures 2002, Univ. Of Leuven, Bruselas

- PUTMAN, R., (1993). *Making democracy work, Civic traditions in modern Italy*, Princeton University Press
- RHODES M., (Ed.) (1997). The regions and the new Europe, *European Policy*, Research Unit Series
- SANSFACON J.R,(1995) “ La beurre ou l'argent du Beurre? En Quebec 1996. Fides,Le Devoir.
- SEWELL,W,H., (1992). A theory of structure: duality, agency and transformation, *American journal of sociology*, vol,98, n°1
- SWEENEY, G., (1995). National innovation policy or a regional innovation culture, Working Papers in *European Industrial Policy*, n° 1, EUNIP
- TICKELL, A., PECK, J., PETER, D., (1997) The fragmented region: business, the state and economic, development in North West England, in Edit Rhodes Martin, the regions and the new Europe, *European Policy Research Unit series*, pg, 263
- TOOL, M., “Instrumental value theory”, en Edit Hodgson geoffrey, samuels Warren, Tool Marc. *Institutional and evolutionary economics*,EE,London 1994,pg,420.
- WILLIAMS, R., (1982). *Cultura, sociología de la comunicación y del arte*, Paidós, Barcelona
- TUROK, I.,(1997) *The coherence of EU regional policy*. Regional Studies Association. London , pg 130
- ZALLO, R., (1997). *Euskadi o la segunda transición. Nación, cultura, ideologías y paz en un cambio de época*. Erein, Donostia

**DE LOS TIPOS DE INTERES  
AL TIPO DE CAMBIO: LA  
SOBERANIA MONETARIA  
VASCA EN LA UNION  
EUROPEA Y EN EL MUNDO**

**Enrique Galarza Prieto**  
*Profesor Titular UPNA-NUP*



# **DE LOS TIPOS DE INTERES AL TIPO DE CAMBIO: LA SOBERANÍA MONETARIA VASCA EN LA UNIÓN EUROPEA Y EN EL MUNDO**

*Enrique Galarza Prieto*

*Las “instituciones bancarias y las corporaciones financieras”, sobre las que Thomas Jefferson llamó la atención en sus últimos años –prediciendo que, si no eran doblegadas, se convertirían en una forma de absolutismo que destruiría la promesa de la revolución democrática– han cumplido sobradamente sus peores expectativas. (Chomsky, 96:72)*

## **1. INTRODUCCION**

En la actualidad, es indiscutible la importancia de los factores monetarios en el funcionamiento y organización de los mercados y de la producción. Sin embargo, la determinación de su influencia exacta es objeto de polémica tanto académica como política y social. Esta indeterminación básica de las teorías monetarias al uso se traduce en la ausencia de un discurso de referencia común, que pueda explicar con rigor los hechos monetarios más esenciales: las formaciones y variaciones de los precios, del tipo de interés y del tipo de cambio. Pese a esta enorme laguna teórica, los expertos monetarios utilizan modelos microeconómicos (de equilibrio parcial o general) que escapan a la indeterminación gracias a postulados *ad hoc* y poco realistas. De esta forma, los diferentes puntos de vista de los autores son susceptibles de interpretaciones divergentes, cuando no contrarias.

Podemos distinguir, al menos, los siguientes aspectos parciales que se encuentran entremezclados en el análisis de la soberanía monetaria nacional tal y como se ha considerado en la segunda mitad de este siglo:

– El aspecto teórico de la utilización de una moneda bancaria, abstracta, desprovista de valor intrínseco y su relación con las principales variables monetarias de referencia macroeconómica (precios, tipo de interés y tipo de cam-

bio). En este ámbito, las ideas librecambistas actuales, de naturaleza microeconómica (Ley del Valor-Precio de mercado), han desplazado progresivamente a las concepciones keynesianas (Ley del Valor-Coste de producción) y marxistas (Ley del Valor-Trabajo), de mayor entidad macroeconómica. Frente a los intentos de estas dos escuelas por encontrar una explicación satisfactoria al uso de la moneda, la teoría dominante se contenta con describirlo.

– El entorno institucional en vigor para el ejercicio de la capacidad de decisión económica autónoma o independiente de un colectivo, representado por sus poderes legislativo y ejecutivo y, en otra medida, por sus asociaciones empresariales, sindicales y de consumidores. Cualquier análisis de la eficacia de la acción de la Política Económica sobre la estabilidad de la evolución de la actividad económica nacional, amén del de su influencia en otros aspectos más cualitativos como la calidad de vida, se sustenta en una teoría particular del funcionamiento de la economía monetaria nacional, como paso previo al cálculo concreto de eficiencia que se plantee.

– Las consecuencias que la puesta en práctica de los planteamientos teóricos, tanto económicos como político económicos, tiene sobre la actividad económica general y la valoración que se haga de ellos, es decir, la eficacia y la evaluación de la Política Económica.

Una parte de los economistas, y del resto de la población, probablemente una mayoría en los países del Norte, tiene la idea intuitiva de la economía como una actividad de intercambio entre iguales. Incluso la producción es un intercambio de servicios laborales en contrapartida de dinero bancario. Aunque se adjudique tal visión esquemática exclusivamente a los librecambistas, muchos keynesianos y otros heterodoxos comparten esencialmente la misma referencia aunque les diferencie su evaluación negativa de la aplicación pura y dura de la ley del mercado en todos o en algún sector específico de la economía. Aquí estarían incluidos los partidarios de la intervención pública "pero con criterios empresariales", es decir, de mercado.

Un segundo conjunto de opiniones, que incluirían las de Keynes, Marx, algunos keynesianos y marxistas consideran que son dos los elementos básicos de la actividad económica y que no se puede renunciar a uno de ellos sin vaciar de contenido la teorización correspondiente. Estos dos hechos claves son la producción y la distribución, o consumo.

La separación en el tiempo y en el espacio de ambas actividades, inexistente en la visión neoclásica de solución general y simultánea, ha sido y es fuente de no pocos problemas metodológicos para keynesianos y marxistas por igual, aunque con variaciones debidas a las diferencias entre ambos enfoques.

Keynes, algunos keynesianos y otros heterodoxos inciden en los aspectos relacionados con la insuficiencia de la Demanda Agregada, de la Inversión, y entienden que el tipo de interés asociado al crédito bancario debe ser objeto de

manipulación por su influencia en la inversión y, a través de ella, en el empleo<sup>1</sup>. Adicionalmente a esta política monetaria pasiva en términos de la cantidad de dinero, hay quienes reivindican el gasto público como instrumento de lucha contra el paro, y hay quienes son reticentes y se alinean más con las tesis de la gestión empresarial del sector público, incluido el Estado del Bienestar.

Entre los marxistas, la escuela de la Regulación propone una verdadera adaptación de las ideas de Marx a la nueva fase del capitalismo:

[para finales del sigloXIX] Prácticamente, el papel del Estado, en el que será el modo de regulación tras la segunda guerra mundial, ya está definido en lo que respecta a sus líneas directrices. Tiene como tarea asegurar esencialmente las necesidades de coherencia del sistema productivo en un estadio de la concentración que exige formas nuevas de competencia entre capitales. (Byé y de Bernis, 1987:636)

Superando, sin negarlo, el análisis más tradicional, en el que el énfasis en los análisis marxistas se centraba en la relación de explotación del trabajo en la producción, en la creación y extracción del plusvalor, la teoría de la Regulación analiza la actividad económica como un todo social cuyas relaciones internas prohíben su análisis estático o parcial. Entre el vasto conjunto de mecanismos sociales de regulación, la moneda es uno de los analizados:

Se comprende, pues, que podamos colocar a la gestión de la moneda entre los procedimientos sociales de regulación, con la condición de que no sea para satisfacer principios abstractos sino para adecuar los flujos de su emisión y su asignación sectorial a las exigencias de la dinámica global. (Byé y de Bernis, 1987:490)

En común con las ideas más keynesianas, la idea de controlar el crédito bancario como método de orientar el proceso de acumulación interno es, como aparece en la cita anterior, uno de los aspectos centrales de la tarea de los mecanismos reguladores. Sin embargo, las posibles discrepancias entre producción y distribución tienden a ser consideradas controlables en el ínterin por Keynes, mediante su reforma monetaria, mientras que la teoría de la Regulación se cuestiona sobre el significado exacto de esas discrepancias y sus efectos en términos sociales, antes de proponer respuestas concretas, de corte más microeconómico.

En los análisis de este grupo heterogéneo, las relaciones de poder existen en los mercados y son parte de la resolución de los conflictos. Según los keynesianos, la existencia de instituciones internacionales que actúen como contexto neutral en las rivalidades nacionales es una cuestión técnica y diplomática, una necesidad objetiva en la medida en que resuelve problemas que no

---

<sup>1</sup> Mucho se ha discutido la influencia exacta de la inversión sobre el empleo, y es cierto que las inversiones de sustitución destruyen más empleo que el que generan. En todo caso, no se ha reducido el desempleo en ninguna economía con tasas reducidas o negativas de inversión.

están al alcance de la iniciativa privada. Los marxistas tienden a subrayar los aspectos más conflictivos recordando la subordinación del trabajo al capital como eje esencial de la explicación de la actividad económica. Las dificultades para la creación de una institución pública supranacional en el ámbito económico reflejan la complejidad y la interrelación de los factores sociales en juego:

M. Byé también definía las relaciones internacionales como relaciones entre centros de decisión correspondientes a las actividades involucradas en grupos nacionales diferentes. (Byé & de Bernis, 87: 2)

Una tercera opción, más minoritaria, a partir de las teorías monetarias originales de Ricardo, Marx y Keynes, reconociendo el aspecto social de la cuestión, plantea una interpretación que combina simultáneamente los aspectos esenciales de las visiones neoclásica y keynesiano-marxista, alrededor de un nuevo concepto de moneda y producción. En lugar de separar moneda bancaria y producto *ab ovo*, desde su producción, la escuela cuántica establece su identidad en los pagos monetarios. La monetización de la producción y el intercambio implica la utilización de la misma referencia monetaria para ambas transacciones, según la teoría de las emisiones, a partir de los trabajos de B. Schmitt. La soberanía nacional residiría precisamente en la capacidad de organizar de forma autónoma la gestión de los pagos efectuados mediante la moneda nacional.

Estas tres visiones intuitivas del funcionamiento de la economía corresponden, siempre aproximadamente, a los planteamientos de tipos de cambio flotantes (librecambistas), tipos de cambio con bandas máximas de fluctuación (keynesianos) y tipos de cambio absolutos, fijos a corto plazo, en términos de una moneda mundial específica (cuántica).

El elemento esencial que separa las dos primeras visiones de la tercera es la definición de la moneda nacional como un bien más cuyo precio se decide mediante la interacción de la oferta y la demanda en el mercado. La naturaleza estrictamente de intercambio de la economía internacional contrasta con el papel de activo neto que se adjudica a las monedas bancarias en los pagos externos. De acuerdo con las tesis cuánticas, si la moneda es un instrumento para los intercambios internacionales reales (presentes o futuros), y no su sustituto, carece de lógica la utilización de una moneda nacional bancaria como activo financiero neto y como medio de pago vehicular. Tal confusión es fuente de serios problemas en el pago de la deuda externa y en la extensión de la inflación en los países con excedente.

Aplicadas a la situación de Euskal Herria, las nociones de soberanía monetaria correspondientes a cada una de estas perspectivas cambian notablemente en función de las referencias prioritarias: desde la perspectiva individualista-subjetiva del monetarismo, hasta la reforma monetaria de un solo país, que preserve así su independencia monetaria sin renunciar a la estabilidad del valor de su moneda nacional.

Este trabajo pretende desarrollar éstas y otras ideas en la perspectiva de desbrozar el complejo aspecto monetario internacional de nuestros días.

## **2. SOBERANÍA Y POLÍTICA MONETARIA KEYNESIANA**

El concepto de *soberanía monetaria* en tanto que *capacidad de la que dispone cada colectivo nacional para ordenar y controlar su sistema monetario y financiero*, los tipos de interés y el tipo de cambio de su moneda, fue claramente descrito por Keynes, si bien no de forma explícita, especialmente en sus escritos sobre el pago de las Reparaciones Alemanas, durante los años 20; en el *Treatise on Money*, publicado en 1930; y en sus trabajos de preparación y realización de la Conferencia de Bretton Woods, entre 1942 y 1944.

Aunque no hay duda de que Keynes incluía la intervención del Estado en la economía como uno de los factores necesarios para conseguir el pleno empleo, no es menos cierto que, además de las políticas de demanda agregada, su modelo económico implicaba el abandono general de los principios teóricos asociados a la "mano invisible" smithiana, el *laissez faire*, para dar paso a la codeterminación de la Demanda y Oferta Agregadas nacionales (el Principio de la Demanda Efectiva) como contexto macroeconómico necesario, previo lógicamente, para poder aplicar el análisis convencional de oferta y demanda a escala microeconómica.

El problema de la planificación es realizar aquello que, por la naturaleza del caso, les resulta imposible hacer a los individuos. Introducir la inteligencia colectiva, encontrar un lugar para la deliberación central en el esquema económico de las cosas no es menospreciar las conquistas de la mente individual o la iniciativa de las personas. De hecho son las conquistas de esta iniciativa las que han creado el problema. Lo que tenemos que remediar es el fracaso de la inteligencia colectiva, no diré en igualar sino en no retrasarse exageradamente respecto de los resultados de la iniciativa individual. Y tenemos que remediarlo, si podemos, sin perjudicar la energía constructiva de la mente individual, sin estorbar la libertad e independencia de las personas. (JM Keynes, 72: 8788)

La "revolución" keynesiana reivindicaba para el Estado aquellas tareas económicas que la misma extensión de la iniciativa privada hacía necesarias para el colectivo social. El libre mercado no era suficiente para mantener el pleno empleo, y la causa era el funcionamiento defectuoso del proceso de acumulación de capital privado. A juicio del autor inglés, la toma consciente de decisiones económicas en nombre del colectivo, la *planificación*, era una cuestión de la más alta importancia, en la medida en que venía a remediar un mal que inevitablemente se cernía sobre las economías capitalistas : las crisis.

En la actualidad hay una nueva idea en el ambiente, una nueva concepción de las posibles funciones del gobierno; y en esta charla, la penúltima de la serie sobre el Estado y la Industria, trataré de recoger tal noción para transmitirla de nuevo.

Se llama planificación, planificación pública, algo para lo que no tenemos hace cinco años ni palabra inglesa habitual. No es Socialismo, no es Comunismo. Podemos aceptar la apetencia, incluso la necesidad de *planificar* sin ser comunistas, socialistas o fascistas. La cuestión fundamental es saber si es posible *planificar* en la práctica sin un gran cambio en las tradiciones y en la maquinaria del gobierno democrático. Es quizás el problema entre los problemas que tendrán que resolver los jóvenes ingleses de la generación posbélica. (JM Keynes, 82: 84).

Sin embargo, la llamada síntesis neoclásico-keynesiana<sup>2</sup> renunció a la parte más innovadora de la obra de Keynes, para devolver la primacía teórica al viejo esquema librecambista, y microeconómico, reformulando, carente ya de contenido innovador, la doctrina de la Demanda Agregada a partir de la suma de los mercados parciales. En este desolador contexto metodológico, la práctica de la política económica "keynesiana" tuvo resultados considerados espectaculares en los círculos de opinión de los países ricos, la "edad dorada" del capitalismo, a pesar que las diferencias entre los habitantes más ricos y los más pobres aumentaron a escala mundial y nacional, sin olvidar el deterioro ecológico. El cuasipleno empleo y el desarrollo del Estado del Bienestar, en algunos países, y el sistema monetario internacional de tipos de cambio fijos, el sistema de Bretton Woods, parecían confirmar la fidelidad de los responsables político-económicos al mensaje de Keynes.

Bajo la administración keynesiana de los años 50 y 60, la soberanía monetaria nacional en sus dos vertientes, interna y externa, giraba en torno al control gubernamental del tipo de interés y del tipo de cambio, considerados ambos como variables clave en el comportamiento estable de la economía. Además, junto con la liberalización progresiva del tráfico internacional de mercancías, se establecieron estrictos controles a los pagos internacionales, en especial a los financieros.

Aparentemente pues, se había impuesto una restricción política al funcionamiento de las economías nacionales e internacionales.

Ahora bien, en las decisiones adoptadas en Bretton Woods, no se adoptó la perspectiva innovadora de Keynes, que implicaba un cambio de mentalidad en lo referente a la gestión de la moneda bancaria, *modern money*, enfati-

---

<sup>2</sup> El análisis en términos de las curvas IS-LM es el mayor exponente de esta síntesis. Autores postkeynesianos como Paul Davidson o Randall Wray y otros como Basil Moore o Bruce R. McFarling la llaman '*bastard keynesianism*'. Sin llegar a esos extremos, uno de sus creadores originales, John Hicks, no ocultaba su decepción y se distanciaba sin ambages de lo que consideraba un error lamentable.

zando su naturaleza puramente vehicular. La desconfianza en el libre mercado se tradujo en una férrea legislación microeconómica que restringía de forma notoria la actividad bancaria y financiera en general<sup>3</sup>. De esta forma se establecía implícitamente la relación entre soberanía económica y capacidad legal de restricción de la actividad de los agentes, partes integrantes del colectivo soberano.

Tras el rechazo de la propuesta de Keynes para la creación de una Unión de Compensaciones Internacionales que gestionara una nueva moneda internacional, el keynesianismo, en la esfera internacional, se tradujo en la declaración de una fluctuación máxima de los tipos de cambio del  $\pm 1\%$  respecto a su precio oficial en oro o dólares de los Estados Unidos, el reconocimiento del uso internacional del dólar estadounidense en paralelo al declive de los correspondientes a la libra esterlina y el oro, la obligatoriedad de liberalizar el comercio internacional de bienes y servicios,<sup>4</sup> y la posibilidad de implantar controles a las operaciones financieras internacionales (controles de capital).<sup>5</sup>

Adicionalmente, en el acuerdo de Bretton Woods no se estipulaba nada respecto al proceso de creación de liquidez internacional, cuyo volumen previsiblemente iba a deber de incrementarse para hacer posible el crecimiento de los flujos internacionales necesarios en la reconstrucción postbélica, en Europa y Japón principalmente. Pero, para esta tarea, White confiaba en la iniciativa de los inversores internacionales, estadounidenses en su gran mayoría.

Al haber rechazado la idea keynesiana de crear una moneda específica para los pagos externos, *la actividad de los mercados financieros pasaba a ocupar un lugar central en la resolución de los desequilibrios externos de los países*. Tal importancia contrastaba con la escasa actividad financiera en la mayoría de los mercados nacionales, descapitalizados por la guerra y sometidos a férreos controles de cambios. El Fondo Monetario Internacional (FMI) se mantuvo al margen, en lugar de adoptar una estrategia financiera activa para animar la iniciativa privada, y hubo que esperar a los años 60 para que despertara de su letargo y progresivamente se erigiera en referencia asesora común para la mayoría de los banqueros internacionales, gestores últimos de la parte de león de la liquidez disponible.

De acuerdo con estas bases, tan alejadas del espíritu y la letra de la propuesta de Keynes, la liberalización y la extensión del comercio internacional

---

<sup>3</sup> Se puede intuir que las empresas bancarias y financieras aceptaban semejante intrusión en su negocio a cambio de los beneficios crecientes generados por la reducción de los riesgos en una economía en crecimiento con inflación y expectativas de inflación futura bajas.

<sup>4</sup> Incluyendo entre éstos los relacionados con la repatriación de beneficios del capital extranjero invertido y otras rentas.

<sup>5</sup> Pese a no ser del agrado de los representantes de los Estados Unidos en la Conferencia de Bretton Woods, la cláusula que legalizaba tales controles era una de las escasas concesiones que la gran potencia hizo al resto de países aliados, partidarios de la propuesta británica.

pasaron a ser objetivos de los países que, para ello, se comprometieron a mantener estables los valores externos de sus monedas. A corto plazo, las posibles dificultades externas podían resolverse mediante la financiación del FMI, mientras que a más largo plazo, el Banco Internacional para el Fomento y la Reconstrucción (el Banco Mundial) era el encargado de proporcionar los fondos necesarios para las inversiones en infraestructuras destinadas a mejorar la competitividad de los países beneficiarios. En todo caso, *los montantes efectivos de financiación en poder de estas dos entidades nunca supusieron, ni suponen, un porcentaje significativo del conjunto de transacciones financieras mundiales.*

La iniciativa privada era la que debía canalizar la mayor parte de los fondos destinados a la reconstrucción. Sin embargo, la situación de la posguerra mundial traducía esta afirmación teórica en una práctica dependencia del resto del mundo respecto de las decisiones de los inversores estadounidenses, único país entre los grandes cuya economía se fortaleció durante la contienda, y cuyo mercado financiero, en Nueva York, estaba abierto a los no residentes. Comprar al exterior significaba comprar en Estados Unidos y, por lo tanto, pagar en dólares. Muy significativamente, los años finales de la década de 1940 son conocidos como la época de "escasez de dólares".

Entre los años 1944 y 1948, la soberanía de los inversores estadounidenses se afirmó por la negativa, tal y como había temido Keynes. En lugar de funcionar de forma ideal, el mercado privado de inversiones internacionales no pudo trasvasar los recursos necesarios para "cebar la bomba" del crecimiento económico una vez acabadas las hostilidades. Lo que es peor, hay indicios que permiten pensar que el grado de izquierdismo de algunos gobiernos de concentración nacional europeos fue una de las razones del retraimiento inversor<sup>6</sup>.

La soberanía de los países europeos de la posguerra fue ignorada frente a los intereses particulares de una minoría de la población de Estados Unidos. Esta visión crítica de lo sucedido en los albores del sistema de Bretton Woods, (el FMI empezó a funcionar en Marzo de 1947, fecha para la que el desempleo en Estados Unidos crecía por encima del 7% anual, tasa desconocida desde la Gran Depresión), permite resituar el debate de la soberanía monetaria más allá del mero enfrentamiento entre intereses nacionales contrapuestos o divergentes.

De acuerdo con el pensamiento keynesiano original, amén de las políticas de pleno empleo, *la institucionalización adecuada de la mecánica de los pagos externos era la llave práctica que podía evitar de raíz colapsos de la actividad internacional* como el acaecido en la posguerra mundial.

... Debemos deshacernos de la profunda desconfianza que suscita la idea de que la regulación del patrón de valor sea objeto de una *decisión deliberada*. No podemos dejarla en la categoría cuyas caracte-

---

<sup>6</sup> Ver F. Block *Los orígenes del desorden económico internacional*. Fondo de Cultura Económico. 1980. México.

rísticas distintivas son poseídas en grado diverso por el tiempo atmosférico, la tasa de natalidad y la Constitución, cuestiones zanjadas por causas naturales, o que son el resultado de la acción individual de personas que actúan independientemente, o que requieren una revolución para cambiarlas. (JM Keynes, 72:75)

Lo que escribía en relación al patrón oro se puede aplicar al sistema monetario internacional o a los mercados financieros actuales. El sistema de Bretton Woods fracasó precisamente en la tarea inmediata, por lo que la mayoría de los analistas coinciden en señalar que dicho sistema solo entró en vigor en 1958, cuando las monedas nacionales de la mayoría de los principales países se declararon convertibles para operaciones externas por cuenta corriente.

Pero, antes de conseguir dicha normalización, entre los años 1948 y 1952, el Plan para la Recuperación Económica del Departamento de Estado<sup>7</sup> de los Estados Unidos, conocido como Plan Marshall en Europa y Plan Mac Arthur en Japón, supuso el trasvase de unos 20 a 30 mil millones de dólares de la época a los países en reconstrucción. Así que la ausencia de iniciativa privada que invirtiese en Europa y Japón se solucionó a medida de los intereses de una de las partes, que actuaba en la práctica como un monopolista<sup>8</sup> de la oferta de dólares, de la oferta de bienes y servicios necesarios para la reconstrucción. Keynes había propuesto que fuese un banco supranacional quien gestionase esos flujos financieros, confiando en que un consenso internacional contribuyera a despejar las dudas de los inversores estadounidenses indecisos, quienes, mientras resolvían sus dudas, no estarían impidiendo la realización de las importaciones europeas y japonesas de bienes de capital.

No veo ninguna razón para confiar en que cuanto mayor sea la estabilidad [económica], por ejemplo los remedios parciales frente a los ciclos comerciales o las medidas preventivas de movimientos bruscos de los tipos de cambio, se eliminen los movimientos [de capital] más peligrosos. Éstos tendrán su origen preferentemente en cuestiones políticas. Con toda seguridad, en los años de la posguerra, en todos los países se producirán vivas polémicas políticas relativas a la situación de las clases más acomodadas y al tratamiento de la propiedad privada. Si así fuere, habrá cierto número de personas constantemente atemorizadas porque pensarán que el grado de izquierdismo de un país probablemente vaya a ser superior que el de otro sitio (Keynes, 80:149, Carta a R. F. Harrod, 19/4/42)

Para Keynes, las reglas del juego de los pagos internacionales debían permitir repartir la carga del ajuste externo a las dos partes implicadas y no solo

---

<sup>7</sup> Equivalente al Ministerio de Asuntos Exteriores. En la gestión del PRE fue significativa la marginación del Departamento del Tesoro (Ministerio de Economía), más próximo a la 'sensibilidad' keynesiana del pleno empleo y la planificación coordinada.

<sup>8</sup> Los países beneficiarios de la "ayuda americana" tuvieron prohibido el acceso a los préstamos del FMI mientras duró el PRE.

a una de ellas, de forma indefectible, a la deudora. *Las reglas del juego debían proporcionar un respiro al deudor, precisamente cuando no dispone de los medios para saldar su pago deudor externo.* Si es posible no proporcionar la financiación necesaria para importar bienes básicos de infraestructura económica (desde cemento hasta máquinas industriales), entonces no se efectuará la transacción, y la actividad económica, y el empleo, se resentirán en ambos países. Esto es exactamente lo que ocurrió hasta que los fondos del PRE cumplieron el objetivo de hacer posible lo necesario.

Mientras que Keynes diseñaba una nueva concepción de las operaciones externas, relacionada con la necesidad de preservarlas de los inevitables miedos y desconfianzas que alimentaban la depresión de los mercados, los planteamientos de White se limitaban a cubrir el expediente formal, garantizando la máxima libertad de acción a sus compatriotas. El compromiso de estabilidad de los tipos de cambio y, en particular, el precio estable del oro en términos de dólares, 1 onza troy de oro fino = 35 \$, no era sino mero ornamento sin consecuencia práctica alguna a corto plazo, y poco buena a medio y largo plazo.

A juicio de Keynes, la cuestión primordial era generar un nuevo orden monetario en el que, a diferencia del extinto patrón oro, y del patrón oro-divisas instaurado *de iure* en la Conferencia de Génova en 1922, la misma mecánica de los pagos aboliera de raíz la asimetría existente entre los desequilibrios deudores y acreedores, en beneficio de éstos.

Por el contrario, *la soberanía monetaria nacional que se perfiló tras Bretton Woods no fue el resultado de una nueva institucionalización del sistema de pagos internacionales*, que sustituyera al patrón oro, sino que se definió en tanto que restricción, de origen político-jurídico nacional, impuesta a las actividades monetarias y financieras de los residentes. En otras palabras, el keynesianismo no abolía la raíz del *laissez faire*, la primacía del mercado, sino que la neutralizaba normativamente en el entorno monetario-financiero, al considerar que el tipo de cambio y el tipo de interés no debían ser objeto de variaciones erráticas a corto plazo, lo que se sospechaba que sucedería si se liberalizaban las actividades financieras, internacionales y nacionales respectivamente.

La intervención en la gestión de la moneda se convierte en permanente y hay que asegurar la estabilidad de los bloques monetarios. No es la expresión de una voluntad, tan solo una reacción ante las circunstancias (Byé y de Bernis, 1987: 634)

Carente de la persuasión simétrica deseada, sobre deudores y acreedores por igual, el sistema de Bretton Woods solo servía para países cuyas situaciones fuesen lo suficientemente holgadas como para poder superar por sí mismos los efectos desequilibradores provenientes de los saldos externos más adversos. El tipo de cambio estaba destinado a ser el mejor indicador de la corrección de las políticas de crecimiento de los países, una vez que los procesos de reconstrucción empezaron a dar sus frutos, a finales de los años cincuenta.

En este contexto de relativa calma monetaria internacional, desde 1958, fecha en que se liberaliza la utilización externa de las principales monedas europeas para las operaciones por cuentas corriente, hasta 1967, año en que la libra esterlina tuvo que devaluarse ante el continuado ataque especulativo que sufrió en los mercados de divisas desde 1964<sup>9</sup>, la soberanía económica de los principales países industrializados se concretó en la capacidad de los gobiernos por mantener las condiciones internacionales favorables para el crecimiento económico, cosa que ya venían asegurando desde principios de los años 50, pero ahora bajo la nueva amenaza del efecto sobre el tipo de cambio de aquellos déficit externos que un país no pudiera financiar mediante préstamos internacionales.

Durante esos diez años 1958-1967, el sistema funcionó pese a los problemas que se cernían sobre él. Previamente, los controles de cambios habían evitado la aparición de desequilibrios externos que amenazarán la estabilidad cambiaria. El "ancla de referencia" que suponían los tipos de cambio fijos obligaba a los países a mantener igualadas la oferta y demanda de moneda nacional en el mercado de divisas, el cual, por mor de los controles sobre los flujos financieros, obedecía, al menos eso se creía hasta mediados de los años 60, a los resultados de la balanza por cuenta corriente de cada país.

Pese a los importantes cambios en las economías de los países europeos y de Japón, apenas si se habían producido reajustes de las paridades de las principales monedas y la menor preeminencia de la economía de los Estados Unidos en el mercado mundial comenzó a erosionar la posición de su moneda en los mercados. Las tensiones devaluacionistas del dólar preocupaban a los países europeos que habían acumulado grandes saldos de esa moneda en sus reservas oficiales de divisas.

También estaba en juego el mantenimiento del sistema monetario internacional tal y como se había diseñado en el acuerdo de Bretton Woods. Durante 1960, el déficit de la Balanza de Pagos de los Estados Unidos fue uno de los temas estrella de la campaña electoral del futuro presidente Kennedy. El desequilibrio externo de un solo país estaba haciendo tambalearse el conjunto del sistema monetario. La decisión política del gobierno de los Estados Unidos, en el sentido de actuar responsablemente y tomar las medidas de ajuste necesarias para reducir la "sangría de dólares", estaba fuera de la competencia de cualquier otra institución. Este dato confirma la carencia de dimensión institucional internacional del patrón oro-dólar. Igualmente, al margen de la cuestión entre países, dado que la financiación del comercio internacional dependía de las decisiones de los inversores privados, la progresiva ampliación del comercio contrastaba con las restricciones legales sobre las actividades financieras cuyo protagonismo creciente comenzaba a "invadir" el sector real de la economía.

Como casi siempre en la Historia, la realidad avanzó más rápido que las instituciones sociales. La gestación y desarrollo del euromercado, inicialmente

---

<sup>9</sup> Ese año el partido laborista ganó sus primeras elecciones desde 1950.

centralizado en la City londinense, sorprendió a los gestores keynesianos y constituyó una brecha por la que las actividades financieras internacionales pudieron desarrollarse eludiendo las legislaciones nacionales, precisamente en la época en que ya se anunciaba el imparable ascenso de los precios, en los mercados de bienes y servicios, de los países más ricos.

El final de la década de los sesenta y el inicio de los 70 es el principio del fin para el keynesianismo de síntesis neoclásica, y los flujos internacionales de capital (*hot money*) tienen una parte de la responsabilidad. La incapacidad de los gobiernos para controlar los flujos de capitales financieros del euromercado implicaba tensiones en el tipo de cambio que debían ser combatidas mediante medidas fiscales y/o monetarias<sup>10</sup>.

Conforme la tecnología y la experiencia de los agentes incrementaba la velocidad a la que se realizaban las transacciones en los mercados financieros, bajo inflaciones anuales superiores al 10%, la política fiscal quedaba descartada como instrumento macroeconómico de corto plazo, en la medida en que el presupuesto público se decide una vez cada año. Además, la intervención necesaria para contrarrestar los flujos erráticos de capital exterior podía estar en conflicto con la intervención necesaria para conseguir el pleno empleo y la estabilidad de precios internos.

... la célebre "trinidad imposible" : un país puede conseguir dos de estos tres objetivos, apertura financiera, estabilidad monetaria e independencia monetaria, pero no puede conseguir los tres a la vez. (J. Frankel in Haq et al. , 96:59)

Este conflicto de política económica, relacionado con la "restricción exterior", dio pie a que los librecambistas especializados en cuestiones monetarias reivindicaran el *laissez faire* también para las actividades financieras. A juicio de los partidarios de la contra-revolución monetarista, el restrictivo entramado legal, financiero y monetario junto con el mantenimiento "artificial" de los tipos de interés eran una necesidad creada por el sistema de tipos de cambio fijos, y, en conjunto, impedían a los agentes residentes adoptar las estrategias que podrían acabar con las tensiones inflacionistas<sup>11</sup>. La liberalización y desregulación de las actividades económicas en general, de las monetarias y financieras en particular, constituía la solución monetarista a la crisis económica.

### **3. SOBERANÍA Y POLÍTICA MONETARIA MONETARISTA**

El monetarismo se impuso primero en las relaciones monetarias internacionales cuando el sistema de Bretton Woods dejó de funcionar según lo había

---

<sup>10</sup> Según el modelo "keynesiano" de Mundell-Fleming, por ejemplo.

<sup>11</sup> El argumento es similar al utilizado para "explicar" el desempleo persistente en tiempos de crisis como resultado de la legislación de defensa y protección de los intereses del conjunto de trabajadores.

estado haciendo desde finales de los años 50. La suspensión de la convertibilidad oro del dólar de los Estados Unidos, en 1971, la abolición de la obligación de mantener su precio oficial fijo, en 1973, amén de la eliminación de las últimas trabas a la exportación de capital de Estados Unidos<sup>12</sup> en 1974, instituyeron lo que autores como R. Triffin denominaron el No-Sistema Monetario Internacional.

En resumen, la visión predominante en la actualidad es partidaria de que los gobiernos no se comprometan en mantener tipos de cambio fijos dentro de una banda estrecha porque esto ata sus manos de manera que impide, en el futuro, la realización de los necesarios y deseables ajustes de balanza de pagos o de demanda agregada. Y si el gobierno no llega a entender esto, el extremadamente abierto mercado internacional de capital impedirá que se hagan efectivos tales compromisos de tipos de cambio fijos. Los especuladores imaginarán (quizás erróneamente) los ajustes de tipo de cambio que los gobiernos pudieran querer efectuar, y masivos flujos de capital especulativo acabarán con cualquier nuevo tipo de cambio que el gobierno anunciare. (R. McKinnon 96:14)

Pese a que los monetaristas reivindicaban los tipos de cambio flexibles como solución que permitiría establecer tipos de interés nacionales adaptados exclusivamente a las necesidades de la economía interna<sup>13</sup>, la evolución posterior ha desmentido sus predicciones, aunque también sea cierto que las principales monedas del mundo no han "flotado" libremente sino que, periódicamente, han sido objeto de intervenciones masivas, y cada vez más coordinadas, de los bancos centrales en los principales mercados de divisas.

La liberalización de las transacciones financieras internacionales, y su equivalente interno, la desregulación financiera<sup>14</sup>, junto con la cesión absoluta al banco central del poder de decisión sobre el tipo de interés nacional, restringen la presencia del Estado en la economía al presupuesto público, cada vez bajo mayor presión política antidéficit y proprivatizaciones<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Eran los últimos vestigios de la "defensa del dólar" iniciada por la administración Kennedy más de una década atrás.

<sup>13</sup> El conflicto de la política económica keynesiana se tradujo, según sus críticos, en la pérdida del control nacional del tipo de interés, debido los problemas de inestabilidad monetaria internacional y el estado de las cuentas públicas, agravado por las tensiones inflacionistas. Como resultado, los tipos de interés de referencia a corto plazo se elevaron a cifras de dos dígitos, estrangulando la actividad económica real (producción y consumo de bienes y servicios).

<sup>14</sup> Con la excepción de las regulaciones relativas a la solvencia de las entidades bancarias y financieras.

<sup>15</sup> Los últimos resultados electorales en Gran Bretaña y Francia, en donde gobiernos socialdemócratas suceden a gobiernos conservadores, indican cierto cambio de la opinión pública pero no han supuesto ninguna quiebra fundamental de la estrategia librecambista monetaria dominante. El plan francés de las 35 horas, sin embargo, sí introduce novedades cualitativas.

El renacimiento de las ideas librecambistas y su consolidación como referencia ubicua y obligatoria utilizada por los expertos de las instituciones económicas oficiales y privadas, nacionales o supranacionales, es la contradicción a la que se enfrentan los responsables de las políticas económicas, cuya labor se limita, cada vez más, a gestionar las medidas económicas legales adoptadas para reducir o eliminar la intervención de las administraciones públicas en la economía.

En el campo monetario, esta contradicción se ha querido eludir con la independencia de la autoridad de los bancos centrales nacionales. De esta forma, la soberanía monetaria se define en función de la no intervención del gobierno en la determinación del tipo de interés aplicado por el banco central en sus operaciones con el sistema bancario nacional, en la determinación de la masa monetaria. Es la defensa a ultranza de la soberanía de los inversores financieros, cuyas actuaciones cada vez están menos reguladas.

En cambio, en la totalidad de países, las decisiones referentes al tipo de cambio, en su caso, son prerrogativa exclusivamente política: los gobiernos y sus correspondientes cámaras legislativas mantienen la competencia sobre la determinación del valor exterior de la moneda nacional ante las instituciones internacionales correspondientes (el FMI y la Unión Europea, el ECOFIN, para los países miembros de la UE). El banco central debe gestionar las acciones necesarias para garantizar que el valor externo de la moneda nacional respete las condiciones establecidas en los acuerdos internacionales suscritos por el país<sup>16</sup>. Sin embargo, la viabilidad de los tipos de cambio fijos en ese contexto está lejos de haberse probado.

La independencia monetaria continuará siendo un privilegio de aquellos que acepten convivir con amplios movimientos en sus tipos de cambio. (J. Frankel in Haq et al. , 96:60)

En el ideario librecambista, el mercado es el catalizador de las voluntades económicas individuales que interaccionan dando como resultado el bienestar común. *El colectivo como tal no existe, en la medida en que son las voluntades individuales, aisladas incluso, las que alimentan los resultados, considerados sociales*<sup>17</sup>. Por consecuencia, en el No-Sistema Monetario Internacional actual, la doble vertiente de la soberanía monetaria se orienta, más bien se desintegra, en torno a la independencia política del banco central y el compromiso políticoeconómico de liberalizar todos los mercados nacionales e

---

<sup>16</sup> En el marco de la unificación alemana, la decisión del canciller Kohl, en 1991, de establecer la paridad 1:1 entre el marco alemán y el marco de Alemania del Este para los salarios, rentas y ahorros fue ásperamente criticada por el entonces presidente del Bundesbank, Karl Otto Poehl, partidario de una paridad más cercana a 1:2, incluso 1:3.

<sup>17</sup> No hay que olvidar que una de las referencias básicas del modelo teórico internacional, junto con la teoría de la paridad del poder adquisitivo, es la ley del Precio Único, según la cual el mismo producto tiene el mismo precio en todos y cada uno de los distintos mercados nacionales. Cualquier diferencia se atribuye al funcionamiento defectuoso de los mercados, invariablemente imputado a la intervención pública.

internacionales, incluido el de divisas. El mercado financiero, por otro lado, ha dado ya muestras más que notables de comportamiento poco eficiente como evaluador de situaciones económicas, internas o externas, tal y como lo recuerdan diversos autores:

La idea de que los mercados financieros podrían adolecer de excesiva volatilidad ha sido adelantada por la teoría de las burbujas especulativas racionales. La motivación inicial era puramente curiosidad matemática. Pero la teoría de las burbujas especulativas también mostró que los especuladores podían desestabilizar sin perder dinero..... El principal problema de la teoría de las burbujas especulativas racionales es que no llega a explicar qué crea la burbuja (o qué provoca su explosión). (J. Frankel in Haq et al. , 96:43)

De acuerdo con la mayor atención teórica y práctica que recibe la función de la moneda como reserva de valor, frente a su función como medio de intercambio o unidad de cuenta, los expertos monetaristas la consideran como un activo financiero más, cuya producción *ex nihilo* es un monopolio de cada banco central. Milton Friedman y sus partidarios equipararon completamente la creación monetaria con el resto de operaciones de crédito y, por lo tanto, insistieron en el alto grado de sustituibilidad entre activos monetarios y financieros para exigir que, al avanzar la liberalización y desregulación de los mercados, se abolieran los tipos de interés oficiales y se adoptase una *regla monetaria* para el control de la *cantidad* de dinero creada "por el trazo de la pluma del contable".

Desde esta perspectiva, la intervención de la autoridad monetaria es neutral en términos de efectos sobre el tipo de interés, precio relativo del consumo futuro en términos de consumo presente, cuyo valor oscila con las expectativas de inflación futura, entre otros factores. A juicio de la ortodoxia en vigor, cualquier "manipulación" del tipo de interés mediante políticas acomodaticias, anticíclicas o simplemente discrecionales, atenta contra la soberanía del inversor y del prestatario en los mercados financieros, impidiendo la asignación eficiente de los recursos, inversiones productivas incluidas.

En octubre de 1979, la decisión del por entonces Presidente de la Reserva Federal de los Estados Unidos, Paul Volcker, de adoptar la *regla monetaria de la cantidad de dinero* se tradujo en un incremento de la volatilidad e inestabilidad de los tipos de interés de referencia internacional que, hasta entonces, habían permanecido relativamente al abrigo de los altibajos del ciclo económico. En contrapartida, las amplias oscilaciones anteriores de la masa monetaria se redujeron a los reducidos márgenes de la senda monetaria objetivo.

La década de los 80, sobre todo la primera mitad, fue una nueva demostración empírica de la afirmación de Keynes sobre los efectos de una brusca y fuerte contracción monetaria: quizás contribuya a reducir la inflación pero lo que provocará, sin lugar a dudas, es una recesión de la actividad económica general. El incremento del desempleo y la pobreza, la crisis de la Deuda

Externa, entre otros, son una muestra de los resultados de las políticas monetaristas, que también redujeron los niveles de inflación, en principio, único objetivo de la regla monetaria aplicada.

Este continuado fracaso teórico<sup>18</sup> y práctico no ha servido para modificar ni un ápice la concepción ortodoxa de la gestión monetaria. Los expertos y políticos monetaristas, inasequibles al desaliento, continúan afirmando que la oferta monetaria es la variable clave para el control de la inflación y que, por ende, el tipo de interés no debe de ser objeto de ninguna intervención pública<sup>19</sup> puesto que el libre mercado financiero determinará en cada momento su nivel óptimo, a partir de las demandas y ofertas aisladas de los agentes prestamistas y prestatarios. La libertad económica en el ámbito financiero nacional e internacional, la libertad de acción del inversor financiero y la del prestatario, es la referencia utilizada por estos autores en su evaluación global de la gestión macroeconómica de los países, en detrimento del papel regulador de las administraciones públicas nacionales.

Pese a ello, casi todos los autores son favorables a la existencia de regulaciones legales que incentiven a las entidades financieras a adoptar, por sí mismas, gestiones competitivas y saneadas de sus riesgos como método de prevención de eventuales quiebras, pero rechazan el establecimiento de mecanismos públicos de rescate (*bailout*) de las entidades en trances críticos. Como afirma Robert Ferguson junior, consejero de la Reserva Federal de los Estados Unidos: "Creo que nuestro objetivo debería ser conseguir que los directivos e instituciones se comporten como si no hubiera red de seguridad".

En la misma línea, Alan Greenspan insiste en el planteamiento de mercado hasta sus últimas consecuencias:

La libertad de correr riesgos es lo que caracteriza a nuestra economía y, por extensión, a nuestro sistema bancario. La legislación y la regulación de los bancos, a su vez, no deberían dirigirse a recortar la tendencia de las empresas y sus bancos a correr riesgos en la medida en que se mantengan la seguridad general y la solvencia de nuestro sistema bancario. Como he repetido muchas veces, los legisladores y reguladores no deberían actuar como si el nivel óptimo de quiebras fuese cero. Más bien, los políticos deben determinar continuamente el punto de equilibrio entre, por un lado, proteger el sistema financiero y a los ciudadanos fiscales, y, por el otro lado, permitir a los bancos realizar sus esenciales actividades relacionadas con los riesgos. Correr

---

<sup>18</sup> Autores de gran prestigio en la comunidad científica, como Frank Hahn y Kenneth Arrow o John Hicks, no dudan en calificar como fracaso todos los intentos de introducir el dinero en el modelo de economía real Arrow-Debreu sin provocar su indeterminación.

<sup>19</sup> Recordemos que, en la interpretación hoy mayoritaria, las variaciones de la masa monetaria modifican los precios nominales, no el tipo de interés. Este es una variable real y no nominal que depende de la relación de intercambio entre el consumo presente y el consumo futuro.

el riesgo óptimo para nuestros bancos significa que se cometerán algunos errores y que quebrarán algunas instituciones. Ciertamente, aun- que un banco esté bien gestionado, el nivel óptimo de riesgo significa que tal banco simplemente puede tener mala suerte. Bien por los erro- res de gestión, bien por los caprichos de la suerte económica, que- brarán bancos, y tales quiebras deberían considerarse como una parte del proceso natural en nuestro sistema competitivo. (Citado en Shirakawa et al., 97:456 Nota)

Por último, merece la pena destacar que, pese a no plantearse el debate sobre la soberanía nacional en los círculos monetaristas, la preocupación por las insuficiencias de sus modelos teóricos tiende a derivar en un mayor interés por aspectos cualitativos, ausentes de los planteamientos originales. Así, por ejemplo, se extiende el convencimiento de que no todos los flujos financieros son iguales en lo que respecta a su influencia sobre la estabilidad a medio plazo de las economías nacionales, en contraposición con la amalgama de los pagos por cuenta corriente y por cuenta financiera característica de los análisis mone- tarios de la balanza de pagos:

En 1996, Frankel y Rose presentan datos que prueban que los ataques especulativos con éxito son menos probables en países con una elevada pro- porción de entradas de capital en forma de inversión directa.... Esto confirma- ría la idea de que las imperfecciones de los mercados nacionales de capital jus- tificarían medidas que desincentivaran las entradas de capitales en inversión de cartera. Pero también es posible que tenga efecto alguna otra característica de la inversión directa, las transferencias de tecnología, por ejemplo. (M. Dooley in Haq et al., 96:60)

#### **4. LA VIA EUROPEA HACIA LA SOBERANIA MONETARIA COMUN**

Tras los sucesos de los años 1971-1973, críticos para el sistema de Bretton Woods, la Unión Europea (UE), entonces las Comunidades Europeas, decidió que la estabilidad de los tipos de cambio bilaterales de sus monedas era un objetivo irrenunciable en el proceso de integración económica a largo plazo. Esta decisión constituye una referencia común a todos los discursos europeístas, incluidos los más liberales o monetaristas.

El problema con el que se encontró la primera "serpiente" monetaria europea fue que la moneda de referencia común, el dólar de los Estados Unidos, no era una moneda estable. Cuando, en febrero de 1973, el gobierno de Estados Unidos anunció la segunda devaluación del dólar, un año después de la anterior, también hizo público su cambio de política respecto a los tipos de cambio. En adelante, el valor externo del dólar estaría, también *de iure*, en manos del mercado de divisas.

Ante esta situación, los países de la serpiente, con muchas dificultades, limitaron su compromiso de estabilidad ( $\pm 2,25\%$ ) a los valores de sus monedas entre sí, y no frente al dólar. Se pretendía estabilizar los valores relativos de las monedas europeas al margen de su evolución frente al entonces inestable dólar de los Estados Unidos. Sin embargo, la mecánica misma del mercado de divisas internacional, en el que por razones técnicas siempre hay una moneda que prevalece como referencia común y medio habitual de pago, impuso sistemáticamente a los tipos europeos las tensiones derivadas del comportamiento errático del dólar, esencialmente frente al marco alemán. Así, las intermitentes entradas masivas de capital en la República Federal, procedentes de la liquidación de inversiones extendidas en dólares, apreciaban la moneda alemana en términos de la estadounidense. Dado que el dólar era, y es, la moneda de pago internacional, la apreciación del marco alemán se contagiaba al tipo de cambio bilateral franco francés/marco, por ejemplo, sin que los intercambios reales y financieros francoalemanes hubieran variado en tal sentido.

Es decir, desde la perspectiva europea, la desintegración del sistema de Bretton Woods constituyó una pérdida de soberanía monetaria de los colectivos nacionales, no solo por la cesión al mercado privado de la determinación del valor externo de la moneda nacional, sino también porque la utilización de una moneda nacional en los pagos internacionales establece la dependencia<sup>20</sup> del resto de las monedas respecto a una en concreto. Por ello, los gestores de la moneda clave, sea el dólar o el marco, están decidiendo de forma indirecta la gestión del resto de monedas.

Tras la aprobación del Acta Unica, en 1987, y la publicación del Plan Delors, en 1989, la Comunidad Europea plantea su decidida voluntad<sup>21</sup> de dotar a sus países miembros de una referencia monetaria común, a partir de sus monedas nacionales. Con la aprobación del Tratado de la Unión, en 1993, y del establecimiento de la moneda única a partir de 1999, la Unión Europea busca obtener un mayor margen de autonomía monetaria, en la medida que la desaparición de las monedas nacionales reducirá la apertura exterior relativa del nuevo bloque monetario de la Unión (la zona euro) a porcentajes comparables con los de Estados Unidos (inferiores al 20% del PIB de la UE).

Esta notoria reducción de la presencia de los tipos de cambio en las actividades económicas de los agentes europeos conseguirá efectivamente eliminar la influencia del dólar en los intercambios intraeuro<sup>22</sup>. En palabras más técnicas, los precios relativos en los países del euro ya no se verán alterados por los caprichos del mercado de divisas y financiero internacional. Sin embargo, al no

---

<sup>20</sup> En otras palabras, el tipo de cambio cruzado entre la lira italiana y el franco francés, por ejemplo, se determina a partir de las relaciones dólar (o marco) –lira y dólar (o marco)– franco francés. Cualquier alteración de las dos últimas repercute en el primero.

<sup>21</sup> Aprovechando el ciclo expansivo internacional.

<sup>22</sup> En la medida en que el marco alemán suplanta al dólar de los Estados Unidos en los mercados europeos, la influencia que desaparece es la alemana.

constituir una verdadera institucionalización monetaria internacional, la existencia del euro y del banco central europeo no podrán evitar que posibles entradas de capital en el mercado alemán aprecien el euro frente al dólar o yen, con independencia de que el resto de países europeos asociados no obtengan beneficios comparables y sí pérdidas de competitividad en los mercados extra-europeos cuya moneda de referencia no sea el euro. No obstante, la proporción relativamente pequeña de tales intercambios reducirá las consecuencias macroeconómicas negativas.

En lo que concierne a la economía interna, *la desaparición de las monedas nacionales y el establecimiento del Banco Central Europeo (BCE)*, cuya sede significativamente será la ciudad alemana de Frankfurt, la misma que alberga al Bundesbank, *establecerá de iure un tipo de interés único para las operaciones relacionadas con la liquidez interbancaria a escala europea*. Los bancos centrales nacionales, independientes del poder político, perderán la atribución de determinar los tipos de interés asociados a sus extintas monedas, aunque seguirán al cargo de la gestión técnica de la política monetaria, la aplicación de las decisiones del BCE, en sus respectivos países. Las modalidades concretas de gestión están todavía hoy, marzo de 1998, sin definir con precisión.

Naturalmente, esta transformación del entorno monetario no va a afectar a todos los agentes por igual. El mantenimiento de los circuitos nacionales de pagos interbancarios hará innecesario el acceso de la gran mayoría de las empresas, bancarias o no, a las redes de pagos europeas, específicamente preparadas para la moneda única. Además de los volúmenes mínimos exigidos para utilizar tales redes, los costes y la falta de corresponsales en el extranjero son argumentos que permiten esperar pocas variaciones a corto plazo en las prácticas bancarias y financieras de la gran mayoría de las entidades nacionales. Tan solo las grandes empresas transnacionales están en disposición de aprovechar las posibles ventajas de actuar a escala europea, aunque eso ya lo han venido haciendo desde sus inicios (con el dólar o marco) y sus decisiones respecto del euro responderán, como siempre, a su estrategia de beneficio global.

En la medida en que las operaciones financieras externas están liberalizadas en la UE, el mercado privado que marca las pautas de evolución cambiaria es de escala planetaria, difícilmente "regionalizable" por decreto ley. Así que seguirá en pie la incertidumbre alrededor de los valores externos del euro, dólar y yen (más las monedas que no se integren en el euro), y el apartado "tipo de cambio" del euro quedará fuera de las atribuciones de la soberanía europea. Esta es una de las razones por las que las monedas que no se integren en el euro pueden verse sometidas a fluctuaciones que les dificulten aún más su senda de convergencia.

La insatisfacción con la excesiva fluctuación de los valores relativos de las monedas, eufemísticamente llamada tipos de cambio "flexibles" o "flotantes", es una de las principales causas de la resurgencia del proteccionismo. (R. McKinnon 96:465)

## 5. SOBERANÍA MONETARIA E INTERDEPENDENCIA

“... la definición monetarista de la balanza de pagos descansa sobre la asunción apriorística de que las monedas nacionales pueden homogeneizarse fácilmente mediante los tipos de cambio. En cierto sentido, los partidarios de esta teoría razonan como si, desde el punto de vista monetario, el mundo fuese un espacio económico homogéneo en sí mismo. La realidad es, a la vez, menos perfecta y más rigurosa. Las naciones no solo son distintas políticamente sino que también lo son económicamente, y su soberanía está relacionada estrictamente con su autonomía monetaria. La producción se define en términos de la moneda a la que está asociada y, a través de esta relación, se puede afirmar que pertenece a un espacio nacional dado”. (Cencini & Schmitt, 96:56)

La concepción de los intercambios internacionales y la concepción de la soberanía monetaria han cambiado con la trivialización del concepto de dinero o moneda en tanto que simple activo financiero y la generalización e incremento de las operaciones por cuenta financiera tanto internas como exteriores. En esta difuminación de la soberanía monetaria nacional, el llamado euromercado o, en general, los xenomercados fueron un importante factor disolvente que había mostrado sus efectos sobre el mercado de divisas en la crisis del dólar de 1971, tras la demostración de fuerza de los años 1964-67 en el ataque especulativo contra la libra esterlina, finalmente devaluada casi un 20%.

Tal y como se desprende de este somero repaso a las visiones teóricas más extendidas, la noción de soberanía monetaria de un colectivo pertenece a la tradición creada por Keynes, aunque su aplicación práctica adoleció del alcance innovador del pensamiento original. Así pues, bajo el keynesianismo, el compromiso adoptado por los gobiernos nacionales para mantener fijos los valores externos de sus monedas constituye uno de los elementos de la autodeterminación económica. Sin embargo, la ausencia de un desarrollo institucional en la escena internacional, (la coordinación de políticas económicas no aparecía en los estatutos originales del FMI y tampoco es comparable al establecimiento de un banco central mundial dotado de moneda propia), se suplió con una batería de reglamentaciones restrictivas en los sectores monetario y financiero, tanto externos como internos.

Ya desde finales de los años 50, los círculos bancarios y empresariales más activos en la escena internacional utilizaban la plaza de Londres para efectuar transacciones con depósitos de dólares de los Estados Unidos, al margen de cualquier legislación nacional, aunque con la aquiescencia del Banco de Inglaterra. Lo que no pasaba de ser un mercado privado y marginal, de acceso selectivo, autoregulado y muy discreto, se convirtió, a partir de la segunda década de los años 60, en el vehículo idóneo para los inversores que desearan eludir las legislaciones financieras restrictivas nacionales.

Precisamente esta cuestión de la soberanía y la interdependencia era una de las cuestiones fundamentales en el espíritu de la propuesta de Keynes en Bretton Woods. Al crear una moneda internacional, todas las monedas nacionales se enfrentarían, de igual a igual, en los pagos externos extendidos en la unidad de cuenta no-nacional. Salvo en los casos de desequilibrio extremo, la interdependencia económica no atentaría contra el ejercicio de la soberanía económica negociada en el marco de la institución supranacional.

En este sentido, el nacimiento y desarrollo de un mercado, financiero y de divisas, sin adscripción nacional en términos de legislación competente sobre las transacciones que se efectuaban, fue minando la capacidad soberana de los países para mantener su compromiso cambiario. *La abolición de los tipos de cambio fijos inauguró una nueva era para la noción de soberanía económica*, a partir de los presupuestos del pensamiento librecambista.

La noción de colectivo económico pasa a un segundo, o último, plano en los debates sociales, en donde aparece identificado exclusivamente con las burocracias administradoras y su funcionamiento ineficiente, dando paso al poco renovado discurso reivindicativo de la libertad individual de elección en el supuestamente neutro mercado privado. A partir de aquella fecha, en 1973, la soberanía del consumidor y del inversor individual en el hipotético mercado mundial fue la referencia en los análisis librecambistas más cualitativos, informes técnicos de las dos grandes instituciones de Bretton Woods.

Una vez abandonados los tipos de cambio fijos, las legislaciones restrictivas aferentes a las operaciones financieras fueron cayendo una tras otra, mientras la política keynesiana de elevaciones del tipo de interés no podía contener el ímpetu de la inflación durante el resto de la década de los 70, ni evitar la inestabilidad cambiaria y financiera. Dicha inestabilidad en los mercados internacionales no auguraba nada bueno, máxime cuando la crisis económica avanzaba inexorablemente, espoleada por los dos choques petrolíferos. Por otro lado, la búsqueda, casi desesperada, de prestatarios para el reciclaje de petrodólares encontraba en varias dictaduras sudamericanas la clientela idónea para un negocio de corto plazo y a tipo de interés variable, en las antípodas del *savoir faire* financiero tradicional, cebando así la bomba de la crisis de la Deuda Externa.

La llegada al poder del Partido Conservador en Gran Bretaña, liderado por Margaret Thatcher, y la elección del candidato republicano Ronald Reagan como Presidente de los Estados Unidos tuvieron como consecuencia más inmediata la adopción de ciertas medidas liberalizadoras que, en el mercado financiero, implicaron mayor libertad de acción para los agentes y, en consecuencia, menor intervención pública en la determinación de los tipos de interés. En el contexto inflacionista de la época, el tipo de interés a corto plazo se elevó por encima del 20% en las principales plazas financieras, coadyuvando poderosamente a la agravación de los conocidos problemas de la deuda externa de los países, la crisis de los Savings & Loans, o la de los granjeros en los Estados Unidos.

En paralelo, el FMI imponía una serie de ajustes draconianos, de notoria inspiración monetarista, a las economías de países como México, Brasil, Túnez, Egipto, Bolivia, Kenya, etc., planes que se hicieron famosos, entre otras cosas, por acabar con el gobierno, democrático o no, que los aplicaba. Las palmarias contradicciones entre, por un lado, los planes de ajuste que el Fondo imponía a los países del Sur y, por el otro, la política de gasto, y déficit, público reaganiana son el exponente de lo variable de los baremos que la ortodoxia librecambista utiliza a la hora de evaluar las situaciones económicas y prescribir soluciones "eficientes".

La objetividad de la "regla del mercado", su capacidad para articular correctamente las economías nacionales mediante mecanismos automáticos o "naturales" que sustituyan de forma "óptima" la, en mi opinión ineludible, toma de decisiones de los colectivos nacionales, en el seno de una institución conjunta, se encuentra cada vez más en entredicho, incluso entre los autores más prestigiosos de la corriente dominante del pensamiento:

Basándose en un repaso a la experiencia de la economía de los Estados Unidos durante los años 20 y con las burbujas de la Bolsa de Valores en los 80, Kindleberger concluyó lo siguiente: "Cuando la especulación amenaza con una alza substancial de los precios de los activos, con un posible colapso posterior del mercado que perjudique al sistema financiero; o si las necesidades internas exigen un tipo de política económica y los objetivos externos un tipo distinto, las autoridades monetarias deben decidirse por una u otro, no basta con aplicar las reglas de juego del recetario. Esta conclusión puede que resulte incómoda. Creo que es realista". (Shirakawa et al., 97: 35, nota)

## **6. CUESTIONES PARA EL DEBATE: EL PATRON DOLAR, EL EURO Y EUSKAL HERRIA**

*La mayor apertura externa de las economías es una amenaza directa a la soberanía económica tal y como se ha entendido este concepto bajo las administraciones keynesianas y monetaristas.* En el primer caso por el desbordamiento de la autoridad económica legal, base de la soberanía "normativa" keynesiana, y, en el segundo caso, por la amenaza de "riesgo sistémico" generada por la, aparentemente inevitable, existencia de las burbujas y tormentas especulativas en los mercados liberalizados.

Igualmente, los intentos de establecer una soberanía económica supranacional han encontrado fuertes resistencias que han vaciado de contenido los diversos Convenios Internacionales firmados hasta ahora por una amplia mayoría de países, pero rechazados por algunos de los más poderosos: la Convención sobre Emisiones de CO<sub>2</sub>, la Cumbre de Río de Janeiro, el Convenio sobre la Antártida, la defensa de las ballenas...

En la arena monetaria son notorios los problemas pendientes de resolución satisfactoria: desde el blanqueo internacional del dinero procedente de actividades ilícitas hasta el fraude fiscal legalizado *de facto* por la existencia y tolerancia de los paraísos fiscales en todos los continentes. En este contexto no hay duda que la soberanía de puro corte reglamentista tiene poco futuro salvo en caso de involución antidemocrática de cualquier signo o de improbable armonización fiscal mundial.

El establecimiento de una verdadera, y viable, soberanía monetaria exigiría que se replantease la institucionalización monetaria nacional e internacional hoy vigente, en la dirección señalada por autores como Bernard Schmitt o Alvaro Cencini. La existencia de un banco central mundial y de su moneda propia para la gestión de los pagos externos de los países, junto con la definición de unos tipos de cambio absolutos de la unidad internacional en términos de todas las unidades monetarias nacionales, permitirían una gestión autónoma del tipo de interés nacional en un contexto de tipos de cambio fijos a corto plazo, revisables a medio plazo.

En efecto, si los pagos externos se gestionasen mediante transferencias de depósitos de un banco supranacional, ningún país podría retirar del mercado internacional los recursos correspondientes a la exportación neta, ya que se mantendrían disponibles, en forma de depósitos de moneda internacional, hasta el instante en que el país en cuestión efectuase un pago deudor al resto del mundo. Automáticamente, los deudores obtendrían un respiro de un prestamista de última instancia que no crearía *ex nihilo* los recursos que prestase, sino que transferiría exactamente el montante de los recursos depositados temporalmente por el país acreedor.

No hay ningún misterio, ningún *widow's cruse*. Es el equivalente a lo que ocurre en todos los sistemas monetarios internos e, indudablemente, tales procedimientos han contribuido al crecimiento económico allá donde se han aplicado correctamente. *La creación de tal institución bancaria mundial, dotada de moneda propia, como gestora neutral de los pagos entre países generaría el entorno macroeconómico propicio a la expansión económica estable y duradera.*

Para el caso de Euskal Herria, nada impediría que, a consecuencia de una decisión política democrática, los vascos de uno y otro lado de la muga nos dotáramos de nuestra propia moneda y banco central, y nuestro país se inscribiera como un miembro más de la institución bancaria supranacional. *El banco central vasco sería el órgano rector de un nuevo sistema monetario nacional en el que las entidades bancarias, y con ellas el resto de empresas y agentes residentes en las siete provincias, efectuarían sus operaciones en términos de la nueva moneda, en paralelo a lo que va a suceder con el euro a partir de 1999 a escala europea. Indudablemente no sería tarea fácil ni inmediata, pero tampoco imposible.*

En el contexto, más probable, del futuro euro, el ejercicio de la soberanía monetaria se traducirá en un mayor margen relativo para determinar el tipo de interés europeo frente al de la Reserva Federal, por la razón ya expuesta de la menor apertura relativa de las transacciones de la Unión y el mayor tamaño de la zona euro en relación a cada país miembro y frente a Estados Unidos y Japón.

Desde la perspectiva nacional, se perderá definitivamente el mayor o menor margen en la gestión del tipo de interés que cada país miembro tiene en la actualidad. En la medida en que el euro se comportará como cualquier otra moneda nacional en los mercados de divisas, se compartirá, aunque presumiblemente reducido, el problema de la inestabilidad de su tipo de cambio, verdadera espada de Damocles que, en tantos casos, impone decisiones sobre el tipo de interés contrarias a las necesidades de la economía interna de países cuya moneda se considera "blanda" o "débil".

La cuestión crucial reside entonces en saber si la orientación de la política monetaria del euro, en el marco del actual No-Sistema Monetario Internacional, será o podrá ser muy distinta de la que es en la actualidad. Y la respuesta parece que es negativa. *El BCE no podrá desviarse de la línea ortodoxa de gestión de tipo de interés so pena de afectar al valor externo del euro, es decir de convertirlo en moneda blanda, proclive a la pérdida de valor externo e interno.* Y tal afirmación se aplicaría también a una moneda vasca no integrada en el euro, con el agravante que la economía vasca es más abierta que la media europea y, por lo tanto, más sensible a las influencias externas.

En efecto, *la soberanía monetaria que se puede ejercer en la actual situación, con moneda propia o sin ella, está mediatizada por la influencia de los movimientos de capitales externos que obedecen a razones diversas, no siempre acertadas.*

Las drásticas variaciones de los tipos de cambio en el Este asiático de los últimos meses, así como parecidas situaciones en otros lugares, no parecen haberse derivado por completo de un mesurado juicio sobre el notable deterioro de las fuerzas fundamentales. Más bien, su origen es un proceso que no es ni mesurado ni racional, sino basado en un miedo visceral y envolvente. Las alteraciones de los tipos de cambio parecen las consecuencias, no de la acumulación de nueva información sobre un deterioro de los fundamentales, sino de lo contrario: la aparición de incertidumbres que destruyen la comprensión previa de cómo funciona la economía. Eso ha inducido masivas retiradas de inversores y depreciaciones de las monedas asiáticas que no tienen relación con la realidad. En todos los aspectos de la vida, ante la incertidumbre, la gente tiende a retirarse. (A. Greenspan, 27/02/98, Alocución Oficial)

La crisis del Sistema Monetario Europeo de los años 1993-94 o el derrumbe de la bolsa de Nueva York en 1987 son otros ejemplos de la reacción irra-

cional aludida por Greenspan. Así pues, la denostada tesis de Keynes sobre la inestabilidad endógena de los mercados monetarios y financieros libres parece confirmarse en el actual entorno monetario internacional. Frente a estos sucesos "viscerales" y sus repercusiones negativas sobre el empleo, crecimiento y bienestar, los autores y expertos macroeconómicos más reconocidos optan por dos tipos de respuestas, no necesariamente incompatibles:

a) La opinión más común entre los banqueros, centrales y privados, y la mayoría de la Academia, tiende a presentar los errores de gestión (del sector público, sobre todo, pero también del sector privado) y otras prácticas profesionales incorrectas como responsables de las burbujas y de las crisis monetarias y financieras internacionales. En consecuencia, abogan por una supervisión nacional, neutral en términos de mercado, de las actividades privadas con el objeto de disuadir la infracción de las, (mínimas), reglas de juego y de mantener la ortodoxia librecambista, máximo garante, a su juicio, de la soberanía de los agentes particulares.

b) Una parte de los economistas ortodoxos académicos y otros no incluidos en las corrientes mayoritarias del pensamiento económico actual han planteado el establecimiento de un impuesto sobre los flujos internacionales de capital con el doble objetivo de disuadir las operaciones especulativas y de conseguir ingresos fiscales nacionales, sin incrementar la presión fiscal directa sobre sus residentes. Tal impuesto, *Tobin Tax*, por el apellido del economista que lo propuso allá en el año 1972, representaría una vuelta a la concepción keynesiana de la soberanía, basada en la facultad legal de restringir la actividad económica privada por parte de cada gobierno nacional. Tras una época de escaso debate, el interés sobre la propuesta de Tobin se ha incrementado en los últimos años.

En ambos casos no hay ninguna propuesta explícita que fomente la institucionalización monetaria internacional, necesaria para superar los graves problemas derivados de la deuda externa de los países y del componente inflacionista del pago de las exportaciones en los países superavitarios. Sí es cierto, sin embargo, que en los debates acerca de la armonización de las reglas supervisoras de entidades financieras, o sobre la viabilidad y capacidad de aplicar el impuesto de Tobin de forma eficiente y eficaz, han surgido voces que reclaman mayor atención al contexto institucional supranacional como elemento si no esencial sí importante en el proceso de estabilización de los mercados nacionales interdependientes.

Las propuestas monetarias de la escuela cuántica (Dijon-Fribourg) establecen la necesidad de replantear radicalmente nuestra reflexión sobre la moneda y los pagos monetarios, internos y externos, al tiempo que ofrecen las bases sobre las que cada país puede iniciar el camino hacia la soberanía monetaria mediante una reforma de la contabilidad de los pagos, exteriores e internos, asociada a una cambio en su gestión bancaria agregada. (B. Schmitt, 84a, 84 y 90).

En círculos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, se ha apuntado la posibilidad de que la creación de un Banco Público Vasco (BPV-EBP) aportase un sustento institucional al ejercicio de la soberanía monetaria de las tres provincias. En la medida en que el BPV-EBP no disponga de moneda propia y carezca de competencias en materia de política monetaria (hoy en manos del Banco de España y del Gobierno español y mañana en manos del BCE), constituirá otra institución regional, difícilmente un instrumento de la soberanía nacional. Su actuación no sería diferente de la de cualquier otra entidad bancaria, salvo en su posible relación especial con los poderes públicos locales (autonómicos en Hegoalde y regionales en Iparralde, en su caso).

Ahora bien, el alcance de tal relación especial no pasaría de ser más simbólico que práctico. No podría generar una estructura de tipos de interés distintos de los del mercado, ni podría aplicar condiciones más favorables a las emisiones de deuda de las instituciones locales, aunque sí podría encarnar al colectivo vasco ante la opinión pública, especialmente ante los inversores y entidades financieras, facilitando la proyección exterior de empresas e incluso instituciones locales que, de otra manera, no iban a poder conseguir el acceso a determinados mercados europeos o mundiales. En todo caso, tales labores propagandísticas no suponen la capacidad de decisión soberana respecto al tipo de interés, o de cambio, de la moneda utilizada por los agentes residentes.

En resumen, la soberanía monetaria vasca está en función del sistema de pagos internacionales, y el actual no genera el contexto adecuado para ejercer la soberanía monetaria sin grandes riesgos y costes para la economía nacional de un país, pequeño y abierto al exterior, como el nuestro. La existencia de un banco central propio, con su moneda específica, es condición necesaria para el ejercicio de la soberanía nacional. Cualquier otra institucionalización monetaria regional, dentro de la peseta, el franco, el marco, el dólar o el euro, o el DEG, carecería de entidad comparable.

Así pese a los innegables cambios, probablemente más progresivos que espectaculares, que la entrada en vigor de la moneda única europea introducirá en el conjunto de las economías nacionales europeas, nada supone de avance para la soberanía monetaria de naciones europeas sin estado, dada la ausencia de una verdadera institucionalización monetaria a escala internacional (que proporcionaría un sustento objetivo al euro), y la uniformización del tipo de interés en el interior de la UE (que supone de facto la pérdida de la relativa facultad de determinarlo nacionalmente como en la actualidad).

## BIBLIOGRAFIA

- BYÉ, M. & G. DESTANNE DE BERNIS (87): *Relations Économiques Internationales*. Dalloz, Paris
- CENCINI, ALVARO Y BARANZINI, MAURO eds. (96): *Inflation and Unemployment : contributions to a new macroeconomic approach* Routledge y Centre for Banking Studies of Lugano, Londres y Lugano.
- CENCINI, ALVARO Y SCHMITT, BERNARD (91): *External Debt Servicing: A Vicious Circle*. Pinter Publishers. Londres.
- CHOMSKY, NOAM (96): *Powers and Prospects. Reflections on Human Nature and the Social Order*. Pluto Press.
- DAVIDSON, PAUL (92): *International Money and the Real World*. Houndmills (Gran Bretaña), MacMillan.
- EINZIG, PAUL (77): *Manual de política monetaria* EUNSA, Pamplona
- HAQ, MABUB UL ET AL. (eds.) (96) *The Tobin Tax: Coping with Financial Volatility*. Oxford University Press.
- HICKS, JOHN (84): *A Market Theory of Money*. Oxford University Press.
- HICKS, JOHN (89) *Clásicos y Modernos*. Fondo Cultura Económica. México (1ª ed. en inglés 1983, Basil Blackwell).
- KEYNES, J. M. (82): *Activities 1931-1939: World Crisis and Policies in Britain and America*, C. W., vol. XXI. Macmillan Cambridge University Press. Editado por Donald Moggridge.
- KEYNES, J.M. (80) *Activities 1940-1944: Shaping the New World: The Clearing Union*. vol. XXV. Macmillan Cambridge University Press. Editado por Donald Moggridge.
- KEYNES, J.M. (72) *Essays in Persuasion* C. W., vol IX, Macmillan Cambridge University Press. Cambridge.
- MCKINNON, RONALD (96): *The Rules of the Game: International Money and Exchange Rates*. MIT Press Cambridge (Mass.)
- MOORE, BASIL (88): *Horizontalists and Verticalists: the macroeconomics of credit money*. Cambridge University Press.
- POUSSIN, PHILIPPE (94): *Histoire des idées économiques*. LGDJ, Paris
- SHIRAKAWA, M., K. OKINA, S. SHIRATSUKA (97): "Financial Market Globalization: Present and Future". 97E11 IMES Discussion Papers ESeries, Bank of Japan, Diciembre
- SCHMITT, BERNARD (96): "Unemployment: Is There a Principal Cause?" in Cencini y Baranzini eds.
- SCHMITT, BERNARD (90): *El Ecu y las soberanías monetarias en Europa*. Paraninfo. Madrid.
- SCHMITT, BERNARD (87): 'Le Plan Keynes: vers la monnaie internationale purement véhiculaire', in M. Zerbato ed (87).
- SCHMITT, BERNARD (84): *La France souveraine de sa monnaie*. Castella Economica, Albeuve (Suiza) y París.
- SCHMITT, BERNARD (84a): *Inflation, chômage et malformations du capital*. Castella Economica, Albeuve (Suiza) y París.
- TOBAR ARBULU, JOSEBA (97): *Marxez haratago*. Txalaparta. Tafalla.
- VELASCO, ROBERTO (96): *El economista en su laberinto*. Taurus. Madrid.
- WRAY, RANDALL (90): *Money and credit in capitalist economies : the endogenous money approach* Edward Elgar, Aldershot (England).
- ZERBATO, MICHEL ed. (87): *Keynésianisme et sortie de crise* Dunod Paris.



**GLOBALIZACION, ESTADO-  
-NACION Y SOBERANIA  
ECONOMICA**

**Patxi Zabalo Arena**

*Profesor de Economía Aplicada de EHU-UPV*

**Mikel Zurbano Irizar**

*Profesor Titular de Economía Aplicada EHU-UPV*



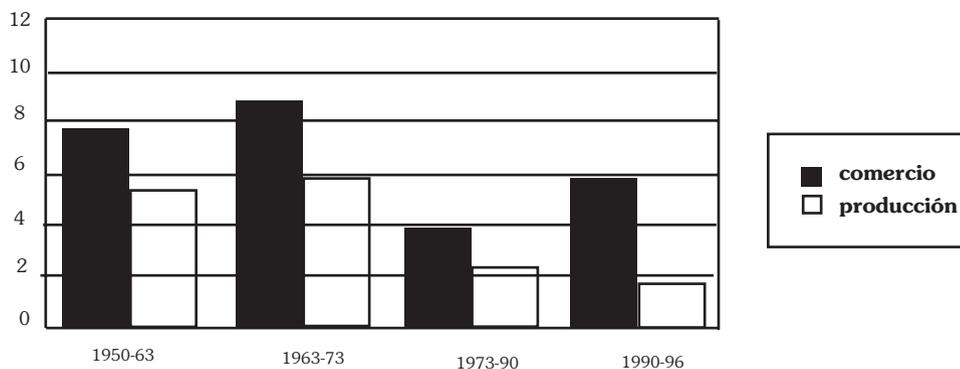
# GLOBALIZACION, ESTADO-NACION Y SOBERANIA ECONOMICA

Patxi Zabalo Arena  
Mikel Zurbano Irizar

## 1. INCERTIDUMBRE Y GLOBALIZACION

De cualquier forma que se mire, la economía internacional ha sufrido durante este último cuarto de siglo una serie de convulsiones, de turbulencias que diferencian nítidamente este periodo de los veinticinco años posteriores a la segunda guerra mundial. Aunque las tasas de crecimiento del producto y del comercio mundial han sido claramente inferiores (gráfico 1. Abajo), tal vez sea exagerado, o más bien poco preciso, contraponer un periodo "depresivo" a partir de los años setenta a otro "expansivo" en los cincuenta y los sesenta. Pero es evidente que multitud de regularidades que venían observándose durante el llamado "boom" de la posguerra dejaron de cumplirse desde principios de

**Gráfico 1: Comercio y producción mundial 1950-1996**  
(Variación porcentual anual en volúmen)



Fuente: OMC (1997)

los setenta. Comienza entonces la llamada *crisis del sistema monetario internacional*, que se traduce en el fin del sistema de tipos de cambio fijos instaurado en Bretton Woods en 1944, y el subsiguiente desorden monetario internacional que llega hasta nuestros días. El predominio de los mercados monetarios y financieros internacionales sobre cualquier intento de regulación estatal o intergubernamental es el contexto en el que se producen fenómenos como la *crisis de la deuda externa* que asola a las economías latinoamericanas durante la década de los ochenta, la *crisis del Sistema Monetario Europeo* en 1992, el *tequilazo* mexicano en diciembre de 1994, o la *crisis de los mercados monetarios y financieros del sudeste asiático* durante los últimos meses.

En este sentido, podemos caracterizar *este largo periodo que comienza en torno a 1970* como un periodo de *crisis estructural*, lo que no es sinónimo de caos o desastre, sino de desorden económico internacional respecto a otros periodos considerados "normales". Por ello, a lo largo de la crisis los diversos elementos constitutivos del entramado económico van recomponiendo sus posiciones relativas, unos ganando y otros perdiendo, hasta alcanzar un eventual periodo de estabilidad estructural, de "orden" frente al desorden de la crisis. *Se trata, en definitiva, de un periodo de aceleración del cambio histórico, caracterizado por la incertidumbre.*

Así, durante el último cuarto de siglo, la economía mundial ha sufrido una serie de cambios estructurales entre los que suelen destacarse la profunda transformación de los modos de producción y consumo suscitada por la irrupción de las nuevas tecnologías, la aparición de un tercer polo de crecimiento en el área del Pacífico asiático, y la mundialización del espacio económico. Este tercer fenómeno es habitualmente designado como *globalización* y presentado como la característica principal de la economía internacional en la actualidad, que avanzaría rápidamente hacia la configuración de un verdadero mercado mundial. A continuación, analizaremos algunos de los principales rasgos de la economía mundial durante los últimos veinticinco años y discutiremos la pertinencia del término *globalización* para caracterizarlos. A partir de este análisis, trataremos de dibujar el panorama que se abre a los estados en este contexto de incertidumbre y, en cierto sentido, pero sólo en él, de *globalización*. Los límites a la actuación del estado y la reorientación en sus formas de intervención son realidades avanzadas, en especial, en áreas de integración económica como la Unión Europea. Son estos elementos, junto con otros extensión y profundización en la doctrina neoliberal, en especial los que condicionan el contenido y el terreno de juego de las soberanías *nacionales* en la actualidad.

En esta línea, intentaremos desbrozar las bases incipientes de la reconstrucción de las soberanías y aprehender su lógica interna, necesaria para resituar y readaptar las estrategias de construcción nacional de Euskal Herria y otras sociedades singulares con aspiraciones soberanas.

## 2. UN TERMINO AMBIGUO

Introducido en la jerga económica anglosajona durante los años ochenta, el término globalización intenta dar cuenta de las crecientes interrelaciones económicas y la multiplicación de redes mundiales de producción e información, que, al parecer, conducen inexorablemente a un auténtico mercado mundial. Pero, además de describir lo que en apariencia ocurre, expresa también el deseo de avanzar en esa dirección, ya que habitualmente incorpora la idea subyacente de que es el buen camino. Dicho de otra manera, la reiterada utilización en los medios políticos y empresariales del *argumento de la globalización enlaza directamente con el discurso neoliberal*: el mercado se impone ineludiblemente, y además es bueno que se imponga. Las políticas neoliberales, que tratan de minimizar la intervención del estado en la economía en aras a la presunta eficiencia del libre mercado para asignar los recursos, son así funcionales para profundizar la globalización de las economías. Y, al tiempo, el mito de la globalización alimenta la ideología neoliberal, proporcionándole la excusa para sacrificar las políticas sociales en el altar de la *competitividad*. La necesidad de ser capaces de competir en un mercado cada vez mayor y más exigente se convierte así en corolario omnipresente de la *globalización*.

Este discurso neoliberal predomina desde principios de los años ochenta (M. Thatcher, R. Reagan...) en los países desarrollados, y se ha ido extendiendo hasta convertirse casi en "*pensamiento único*", según la acertada expresión de I. Ramonet. En primer lugar, a través de los programas de ajuste estructural impuestos por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial a muchos países del Sur (con la connivencia de sus gobiernos, por supuesto), tras el estallido de la crisis de la deuda externa en 1982. Después llegó la oportunidad para que estas instituciones colaboraran activamente en la extensión del neoliberalismo hacia el este de Europa, gracias al derrumbe del "socialismo real" y la *transición* a la economía de mercado tan decididamente emprendida por los gobernantes de esos países.

Paralelamente, las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, vigente desde 1947), iniciadas en 1986, culminaban en 1995 con la *nueva* y flamante *Organización Mundial de Comercio (OMC)*, elemento básico en la profundización de la práctica neoliberal. Esta práctica se diferencia del discurso en que sólo liberaliza los mercados que convienen y al ritmo que se considera apropiado *para quienes realmente dictan las reglas del juego económico mundial*: las grandes empresas multinacionales con base en los países del Norte. Así, los sectores agrícola y textil han podido ser protegidos durante décadas, y ahora se liberaliza su comercio poco a poco. Así también, el sector servicios comienza a liberalizarse por aquellos capítulos en los que EEUU y la UE creen que sus empresas van a salir ganando. Y así, por supuesto, los países del Norte imponen una *protección* uniforme a nivel mundial de los derechos de la propiedad intelectual (patentes, marcas, derechos de autor) a mayor gloria de las empresas multinacionales, que cada vez en mayor medida obtienen ingresos de su comercialización.

Por tanto la globalización, entendida como el avance hacia la constitución de un único mercado mundial a través de la supresión de las barreras que dificultan las transacciones internacionales, tiene sus apóstoles. Se trata del conjunto de agentes económicos que esperan salir ganando con esas reglas de juego, que, desde luego, no siempre coinciden con su discurso. Y aunque todavía no haya culminado la realización efectiva, aquí y ahora, de este mercado global, se trataría en todo caso de una estación-término ineludible y hacia la que la economía mundial se dirigiría a gran velocidad.

Así las cosas, no quedaría otro remedio que adaptarse lo mejor posible a la inexorable globalización, tal vez con la esperanza de que, como a diario prometen sus apóstoles, sea de verdad beneficiosa para toda la población del globo. Pero, de momento, no lo es: la relación entre la renta del veinte por ciento más rico del planeta con la del veinte por ciento más pobre ha pasado de ser de 30 a 1 en 1960, a ser de 61 a 1 en 1991, y de 78 a 1 en 1994. De este modo, hoy día el quinto más rico de la población mundial recibe el 86% de la renta generada cada año, mientras el quinto más pobre se queda con el 1,1% (PNUD, 1997: 124) Es decir, *globalización y desigualdad creciente en la distribución del ingreso van de la mano*.

Claro que se puede argumentar que los sacrificios de hoy darán lugar a un mayor crecimiento económico mañana, y éste beneficiará al conjunto de la población. Y de hecho, se argumenta que la concentración de la riqueza en pocas manos es un paso necesario para el crecimiento, ya que el mayor beneficio de los ricos se traduce en inversión, lo que ocurre en menor medida con la renta de los pobres, que ahorran relativamente menos. Sin embargo, mientras los sacrificios son ya palpables, en forma de empobrecimiento y exclusión social de una parte significativa de la población (y en muchos países del Sur, de hambre también), la inversión creadora de empleo y presuntamente distribuidora de riqueza no llega.

Porque, en efecto, en los países del Norte las políticas neoliberales han contenido la inflación, pero ralentizando el crecimiento económico, y han incrementado los beneficios empresariales, pero sin aumentar la inversión productiva. El resultado ha sido una mayor desigualdad en la distribución de la renta, a la que contribuyen tanto el paro como la precariedad laboral, asociados ambos a la *flexibilización del mercado de trabajo*, indispensable para el ideario neoliberal (Navarro, 1997: 6390; UNCTAD, 1997a: 97). Por su parte, en la mayoría de los países del Sur sometidos a programas de ajuste, y en particular en Latinoamérica, la desigualdad en la distribución de la renta ha aumentado durante la última década. Y más notablemente aún en Europa del Este y en China durante los años noventa. Al respecto, todo parece indicar que existe una relación directa entre ese fenómeno y la adopción de políticas liberalizadoras que incrementan el papel de las fuerzas del mercado (UNCTAD, 1997a: 103150).

Además, tal y como muestran los ejemplos de Japón, Corea o Taiwan tras la II Guerra Mundial, del examen de la experiencia histórica se desprende que

la aceleración del crecimiento económico no requiere necesariamente una mayor concentración de la renta en manos de los ricos. En cambio, las políticas económicas puestas en práctica han desempeñado un papel crucial en estos casos (UNCTAD, 1997a: 15/11/90). Y, desde luego, se parecen bien poco a los postulados neoliberales.

### **3. LA GLOBALIZACION: ¿MITO O REALIDAD?**

Acabamos de ver que en su versión de discurso, de proyecto neoliberal para amoldar las reglas del juego económico a los deseos de las grandes empresas multinacionales, la globalización y sus consecuencias están bien presentes en la economía mundial actual. Sin embargo, queda por analizar el verdadero alcance explicativo del término globalización para dar cuenta de los flujos económicos internacionales. Y es que es posible admitir la existencia de una tendencia profunda, estructural, de la economía capitalista hacia su mundialización sin tener que defender al tiempo que dicha tendencia se manifieste ahora de forma especialmente notable en todos los ámbitos económicos. Esto es, sin considerar que la pretendida *globalización de la economía* sea actualmente su característica definitoria por excelencia: *tal vez nos encontremos más ante la expresión de un deseo, de un proyecto, que ante una realidad incontestable.*

Porque cabría entender que, como cuando se habla del mercado común (o único) europeo, nos encontraríamos ante la libre circulación de bienes, servicios, personas y capitales. Es decir, el movimiento sin trabas por un espacio económico de lo que en la jerga económica se denominan *productos* (mercancías y prestación de servicios) y *factores de producción* (trabajo asalariado y capital). Lo relevante sería por tanto el espacio económico de referencia, que se ampliaría desde el ámbito de los estados al *global* o mundial.

Pero resulta que *cuando se emplea el término globalización*, normalmente *no suele hacerse referencia a las migraciones internacionales*. Y es que las migraciones han sido mucho más importantes en otros momentos históricos, tanto desde un punto de vista cuantitativo como cualitativo. Basta recordar el desplazamiento de más de sesenta millones de personas desde Europa hacia América y, en menor medida, a otras zonas de África y Asia durante el siglo XIX y comienzos del siglo XX, así como su enorme repercusión económica y social. Y el actual cierre de fronteras de los países ricos tampoco invita a utilizar este ejemplo si se quiere defender la relevancia de la globalización.

Así que, una vez descartados los movimientos de mano de obra como manifestación de globalización económica, todo apunta a los mercados financieros y monetarios internacionales y hacia los flujos comerciales. Al respecto, conviene tener presente el carácter equívoco del término *globalización*: por una parte se usa para describir la estructura de los flujos económicos interna-

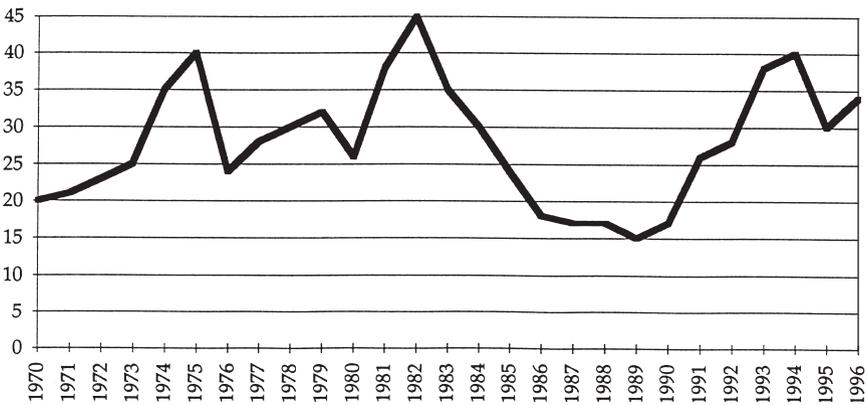
cionales, y por otra se alude a la liberalización de los mercados, que facilita su crecimiento.

### 3.1. Globalización financiera con matices

La expansión de los mercados financieros y monetarios es un hecho innegable desde el derrumbe del sistema monetario de Bretton Woods al comienzo de los años setenta. Y posteriormente han conocido tasas de crecimiento aún mayores al tiempo que se diversificaba el tipo de operaciones realizadas. En este caso sí parece apropiado hablar de globalización, puesto que ha habido un rápido incremento de la actividad y, además, los movimientos internacionales de capital escapan cada vez más al control de los gobiernos e instituciones multilaterales. De hecho, la ausencia de regulación en estos mercados es fuente de inestabilidad económica. Y por ello preocupa a las mismas autoridades, estatales o de organizaciones como el FMI, que durante las dos últimas décadas han preconizado y puesto en práctica su liberalización en aras a la eficiencia en la asignación de un recurso escaso, el capital.

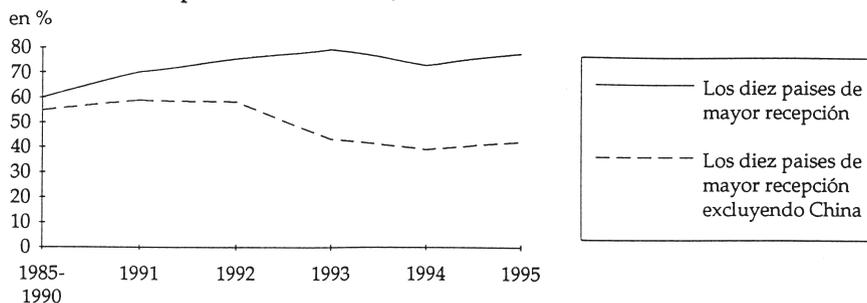
Con todo, conviene recordar que la inmensa mayoría de las inversiones realizadas fuera del lugar de origen del capital se concentran en unos pocos países. Por eso, aunque es cierto que algunos de ellos son relativamente nuevos como emisores o receptores significativos de capital, lo que sugiere la ampliación del ámbito de actuación de los mercados internacionales de capital, no es tan evidente la idea implícita en el término globalización de abarcar todo, o casi todo el globo terráqueo. Más bien puede afirmarse lo contrario: la mayor parte de los países y la mayoría de la población mundial queda al margen de esta "mundialización" de los flujos de capital. Así, en 1996, el 77% de las corrientes

**Gráfico 2: Porcentaje correspondiente a los países en desarrollo de los flujos de entrada de IED, 1970-1996**



Fuente: UNCTAD (1997c)

**Gráfico 3: Concentración de los flujos de entrada de IED en los países en desarrollo, 1985-95**



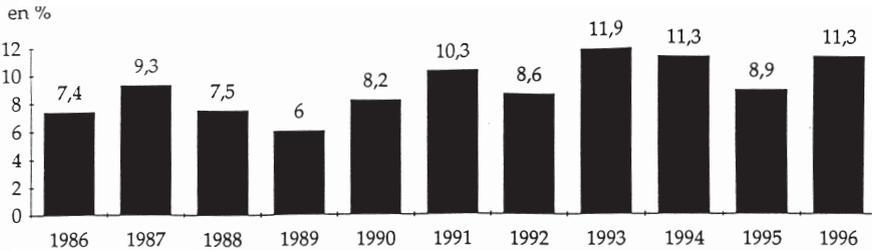
Fuente: UNCTAD (1996c)

tes privadas de capital destinadas a países del Sur se concentró en diez países. Y esto es cierto tanto para la *inversión directa* (productiva: adquisición o creación de filiales de empresas multinacionales) como *en cartera* (en los mercados financieros: participaciones en el capital sin asumir el control de la gestión).

La inversión directa en el exterior se realiza en su mayor parte entre países desarrollados (Gráfico 2. Pág. 126). Y la parte que se dirige al Tercer Mundo, a veces impulsada por las privatizaciones, se concentra en muy pocos países, particularmente en China (Gráfico 3. Arriba). En 1996, dos terceras partes de los flujos llegados al Sur se dirigieron a Asia meridional y oriental, y el 44% a China (ONU, 1997: 50). Por su parte, la inversión en cartera se dirige esencialmente a los mercados financieros del Norte, y en mucha menor cuantía a poco más de una docena de *mercados emergentes* cuyo listado va cambiando a medida que se "sumergen" tras alguna de las frecuentes crisis de confianza de los inversores internacionales. Estos son cada vez un grupo más selecto de grandes *inversores institucionales* (fondos de inversión, fondos de pensiones, compañías de seguros...), que actúan con técnicas y criterios semejantes, agudizando la enorme *volatilidad* de los mercados: llegan y se van casi al unísono. Algo parecido puede decirse de los préstamos bancarios internacionales. Si bien han recuperado un cierto protagonismo en la financiación de las economías del Sur, tras su casi desaparición en la década de los ochenta a causa de la *crisis de la deuda externa*, ahora igual que en los años setenta se dirigen a un reducido número de países fuera del Norte. El conjunto de las economías del Sur, a pesar de haber aumentado su presencia durante los años noventa, sólo absorbe el 11% de los fondos recaudados en los mercados de crédito internacionales (Gráfico 4. Pág. 128)..

En cambio, la financiación oficial para el desarrollo sí se reparte por el Sur con mayor amplitud geográfica, pero ni esto es nuevo, ni su decreciente magnitud invita a considerarla como una manifestación de globalización financiera. Antes bien, el hecho de que para muchos países sea casi su única fuente de recursos externos es más bien un indicador de su creciente marginalización de

**Gráfico 4: Participación del Tercer Mundo en los mercados de crédito internacionales, 1986-1996**



Fuente: ONU (1997)

los circuitos financieros internacionales, como en el caso de África subsahariana y otros países muy pobres.

En definitiva, los grandes agentes económicos privados (empresas transnacionales, grandes entidades financieras...) pueden operar cada vez con mayor facilidad a nivel mundial, debido a la liberalización de los mercados financieros y al desarrollo de las tecnologías de la comunicación. De hecho, han incrementado enormemente el volumen e intensidad de sus transacciones internacionales de capital, hasta el punto de duplicar su volumen en cuatro años (ONU, 1997: 48), pero el ámbito espacial de sus operaciones ha crecido mucho menos, a causa de la ausencia de perspectivas de rentabilidad. O sea que incluso *la "globalización" financiera es menor que la imagen que se nos vende, y a pesar de ello provoca casi continuos problemas de inestabilidad económica.*

### **3.2. ¿Globalización comercial o marginalización y regionalización?**

Por otro lado, esta la cuestión del comercio internacional. La reiterada alusión a la globalización acostumbra a dar también por hecha la vertiente comercial de tal fenómeno, asunto éste mucho menos evidente de lo que se suele pretender. La globalización del comercio internacional entrañaría un incremento rápido de los intercambios mundiales de mercancías unido a una diversificación en su origen y destino, todo ello relacionado con la extensión de los principios del libre comercio, promovidos por la OMC y aceptados hoy en día por los gobiernos de casi todos los países.

Por un lado, hay que señalar que *el ritmo de crecimiento del comercio y la producción mundiales fueron muy superiores en la etapa de expansión de la posguerra que en el periodo posterior a 1973* (Gráfico 1. Pág. 121). Además, la única diferencia significativa en la etapa posterior a 1974 es que desde 1990 hay una cierta recuperación de la tasa de crecimiento del comercio mundial, a pesar de lo cual sigue siendo notablemente inferior a la de 1950-73. Y si la relación entre crecimiento del comercio y de la producción es excep-

cionalmente alta, se debe a la existencia de un raquítrico aumento de la producción mundial, no a un repentino episodio de globalización comercial.

Por otro lado, la relación entre exportaciones de mercancías y PIB, indicador habitual aunque muy discutible de la apertura de una economía, descendió hasta 1950, y no recuperó el nivel de 1913 hasta los años ochenta<sup>1</sup>. Este hecho debe servir, al menos, para relativizar la excepcionalidad de la época actual. Y es que, además, los datos actuales sugieren que el 90% de lo producido en cada uno de los tres principales polos de la economía mundial se vende en su interior, lo que parece apuntar más hacia una regionalización de los intercambios (en el caso europeo) que a su globalización. En efecto, en 1996 la relación exportaciones/PIB para la Unión Europea en conjunto, es decir excluido el comercio intraUE, es un 10,2%, sólo ligeramente superior a la de Japón (9%) o EEUU (8,2%) (Comisión de la CE, 1997: 5).

Otra presumible acepción de la globalización comercial lleva a considerar la ampliación del espacio de origen y destino de las mercancías. Por tanto, cabe esperar una diversificación de los países que representan la mayor parte de las exportaciones e importaciones mundiales. En este sentido, dos hechos relativamente recientes apuntarían hacia la mundialización de los intercambios: la irrupción de los *nuevos países industrializados* (NPIs) como protagonistas en el comercio internacional durante las dos últimas décadas, y la apertura comercial de las antiguas economías de planificación central. Sin embargo, tampoco en este caso las cosas están tan claras.

Efectivamente, la participación en el total mundial de los quince mayores exportadores mundiales de manufacturas ha pasado de representar un 75% en 1973 a ser casi un 82% en 1995. Y en las importaciones las cifras correspondientes son: 65% en 1973 y cerca del 67% en 1995 (OMC, 1996: 19). Otro tanto se observa haciendo las cuentas de otra forma: la suma de los países del Norte y los mayores exportadores de manufacturas del Sur, habitualmente llamados NPIs, ha pasado de suponer el 76% de las exportaciones mundiales en 1970, a representar el 85% en 1995; y de ser el 78% de las importaciones, a alcanzar el 84% (UNCTAD, 1997b: 24-25). Por tanto, todo indica que *durante el último cuarto de siglo ha habido una concentración en el origen y, en menor medida, en el destino de los flujos comerciales*; y no una diversificación. Esto es, aunque ha habido cambios sustanciales en la lista de los principales partícipes en el comercio mundial, en su conjunto estos representan hoy una mayor porción del total que hace más de veinte años, lo que no concuerda con la idea de una globalización de los mercados.

Y es que paralelamente al indudable despegue de los *cuatro dragones* (Corea, Taiwan, Hong Kong y Singapur) y de los otros países asiáticos que les siguen a cierta distancia como Malasia o Tailandia y principalmente China,

---

<sup>1</sup> Entre quienes relativizan el alcance real de la globalización y aportan series históricas para resituar el fenómeno están: Glyn y Sutcliffe (1995), Hirst y Thompson (1996), o Bairoch (1996).

*amplias zonas del Tercer Mundo están quedando marginadas del comercio internacional.* Es sobre todo el caso de Africa subsahariana, pero también de otros países situados en Asia y América Latina. La mayor parte de ellos son eufemísticamente denominados *países menos avanzados* por los organismos internacionales, y en conjunto estos 48 países han pasado de suponer el 1,7% de las exportaciones mundiales en 1970, a representar el 0,4% en 1995. Es decir, están siendo excluidos, *marginalizados*, de las corrientes comerciales mundiales, lo que sin duda ha contribuido a que su renta por habitante sea hoy notablemente inferior a la de hace veinte años (UNCTAD, 1996b).

El panorama de los que hoy son menos que ayer lo completan los países *en transición* de Europa central y oriental y la antigua Unión Soviética. Ahora comercian mucho más con el resto del mundo, fundamentalmente con la Unión Europea, pero mucho menos entre ellos. Esto, unido a la brutal recesión que atraviesan en su ajuste hacia la economía de mercado, se refleja en que su participación en el comercio mundial es la mitad que hace diez años: más del 8% en 1985, menos del 4% en 1995 (UNCTAD, 1997b: 24-25).

Otro aspecto relativo a la globalización del comercio mundial se relaciona con el binomio globalización/regionalización. En los últimos años, existe un amplio debate sobre si el nuevo paso hacia la liberalización del comercio internacional dado en la Ronda Uruguay del GATT llegará a ser efectivo o sucumbirá ante la tendencia a conformar bloques comerciales regionales<sup>2</sup>. La propia OMC considera el papel del GATT un factor clave, junto a las innovaciones en el transporte y las comunicaciones y las estrategias de las multinacionales, para explicar la mundialización de la economía a partir de la segunda guerra mundial. Y ve ciertos peligros en posibles cambios de las políticas gubernamentales que, formando "bloques comerciales orientados al interior y potencialmente antagónicos", podrían frenar el ritmo de la "integración de los mercados", lo que en su opinión redundaría en perjuicio de todos (OMC, 1995: 23-25).

No es fácil compartir el optimismo de la OMC sobre los beneficios de la globalización así entendida, esto es, como liberalización de los mercados, porque todo apunta en el sentido de que las distancias entre ricos y pobres seguirán ampliándose si no se adoptan medidas compensatorias<sup>3</sup>. Sin embargo, no

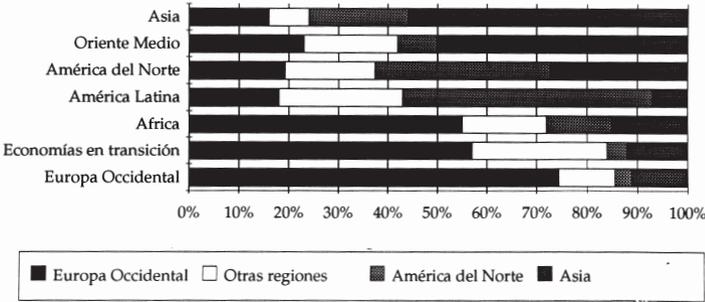
---

<sup>2</sup> Al respecto, los siguientes trabajos aportan distintas perspectivas sobre la cuestión: Oman (1994), Guillen (1994), Gibb y Wieslaw (1994), Sideri (1996), Perraton et al. (1997).

<sup>3</sup> Diversos organismos dependientes de Naciones Unidas han estudiado con detalle y denunciado las consecuencias negativas para amplias capas de la población mundial de los procesos de liberalización económica que olvidan, o relegan a un segundo plano, la dimensión social de la actividad económica. Así, UNRISD(1995) abordó críticamente los efectos sociales de la globalización en un documento preparado para la cumbre de Copenhage; el PNUD (1996 y 1997) destaca en sus informes sobre el desarrollo humano la enorme desigualdad existente, y propone concebir al ser humano como el verdadero fin del desarrollo económico y no un mero medio para producir cada vez más; y la UNCTAD (1997a) en un exhaustivo trabajo clarifica las relaciones entre crecimiento y desigual distribución de la renta. Sin embargo, otras instituciones como el FMI, el BM y la OMC figuran entre las máximas defensoras de la bondad universal de la globalización.

es difícil vislumbrar la conformación de bloques regionales en torno a las tres principales potencias económicas (Gráfico 5. Abajo), sin que ello implique necesariamente lo que la OMC teme. De hecho, entre los participantes en el debate antes mencionado, está bastante extendida la idea de que el "comercio multilateral libre", tal y como lo entiende la OMC, y los actuales bloques regionales de carácter abierto son compatibles, ya que estos serían un paso en la buena dirección.

**Gráfico 5: Exportaciones de mercancías de las distintas regiones según los principales destinos (1995)**



Fuente: OMC (1996)

*El caso europeo es el más claro* (Lorca y Anton, 1992: 110). Por un lado, las intensas relaciones mantenidas por la CE con el resto de los países de Europa occidental han culminado en las sucesivas ampliaciones de la CE hasta llegar a sus quince miembros actuales. Por otro, la propia política comercial comunitaria pone de manifiesto la progresiva constitución de un *área de influencia* en su entorno geográfica, histórica y políticamente más próximo: los países mediterráneos, los de Europa central y oriental, y los de África subsahariana. Esto se traduce en que en 1995 más de la cuarta parte de las exportaciones mundiales eran comercio intra-CE, que a su vez representaba algo más del 63% de las exportaciones totales de los países comunitarios (OMC, 1996: 21). Y si en lugar de considerar únicamente las exportaciones intra-CE, tenemos también en cuenta las destinadas

*La conformación de un bloque comercial americano se desprende también de las intenciones explícitas de la política exterior de EEUU.* La constitución del Tratado de Libre Comercio (TLC) de Norteamérica (en inglés, NAFTA) y la propuesta de al resto de Europa y a los países mediterráneos y ACP, es decir al conjunto del *área de influencia*, resulta que durante los primeros años noventa más de las tres cuartas partes son exportaciones *intra-regionales* (Moreno Pinedo, 1995 :48). Su progresiva extensión al conjunto del continente, inicialmente realizada por Bush y posteriormente relanzada por Clinton, ponen de manifiesto la voluntad de reservarse un *área de influencia*, o si se prefiere la expresión, de consolidar unas relaciones de dependencia eco-

nómica (Unceta, 1996: 218-225). Y es que el comercio intra-TLC representa en 1995 sólo el 28% del total de su comercio exterior para EEUU, pero el 75% para Canadá, y el 81% para México (OMC, 1996: 23). Mientras, para el conjunto de América Latina el mercado de EEUU y Canadá supone casi el 48% de sus exportaciones (gráfico 5, pág. 131), frente al 21% que absorbe la propia región.

*Menos evidente resulta la eventual creación de un bloque comercial en torno a la economía japonesa*, ya que los acuerdos de integración económica brillan por su ausencia. Sin embargo, la carencia de integración formal no es incompatible con la existencia de una integración real, puesta de manifiesto por la creciente interdependencia económica del área (Wong, 1995: 624). En efecto, la región del Pacífico asiático, que comprende a Japón, los cuatro NPIs (Corea, Taiwan, Hong Kong y Singapur), los países de la ASEAN (Malasia, Tailandia e Indonesia, principalmente) y China, conoce un floreciente comercio intrarregional durante las últimas dos décadas. Así, en 1994 esta región absorbe más de la mitad de las exportaciones de los países de la ASEAN y de China, el 47% de las de los NPIs y el 38% de las exportaciones japonesas (UNCTAD, 1996a: 89). Aunque las cifras agregadas muestran un incremento no demasiado grande del comercio intrarregional, dado el enorme peso que para casi todas estas economías tienen los mercados norteamericano y europeo, tras ellas se encuentra una auténtica división regional del trabajo, que opera de acuerdo a una jerarquía regional.

A la cabeza se sitúa Japón, primera fuente de capital y tecnología, que importa de la zona materias primas y productos manufacturados intensivos en trabajo (de la ASEAN y China fundamentalmente), y en los últimos años también productos electrónicos, al tiempo que crecen notablemente sus exportaciones a la región. De este modo, Japón obtiene un amplio superávit en su comercio regional, mientras que los países de la zona, que adquieren sus bienes de equipo, lo consiguen respecto a otros países de la OCDE. Por su parte, los NPIs exportan manufacturas cada vez más complejas a los mercados del Norte, incluido Japón, e importan materias primas y últimamente manufacturas trabajointensivas desde la ASEAN y China. Y estos países llegados en tercer lugar al proceso de industrialización regional, además de materias primas, exportan esencialmente productos intensivos en trabajo, tanto dentro como fuera de la región.

Este modelo de división regional del trabajo ha evolucionado durante los últimos treinta años a medida que, primero, la economía japonesa y, luego, los NPIs han ido desarrollándose y han pasado de ser solamente exportadores de mercancías a convertirse en importantes inversores de capital en el exterior. Por ello, para apreciar en su verdadera dimensión la *regionalización* del Pacífico asiático, deben tenerse también en cuenta los flujos de inversión extranjera directa y la ayuda oficial al desarrollo japonesa, que han contribuido a ella de manera importante (UNCTAD, 1996a: 75-105; Bowles y MacLean, 1996: 157-162).

En definitiva, sea con acuerdos explícitos de integración económica o sin ellos, *la imagen de una economía mundial tripolar, donde cada gran potencia se reserva un área de influencia preferente, concuerda con la reciente evolución del comercio internacional*. Posiblemente, *bloqueo comercial* no es una expresión adecuada para nombrar este fenómeno, entre otras cosas porque no se refiere sólo a aspectos comerciales. Se acaba de mencionar el relevante papel que la inversión extranjera directa desempeña en el caso del Pacífico asiático, y otro tanto podría decirse de las empresas multinacionales europeas o norteamericanas.

Habría que citar también las cuestiones monetarias, y nuevamente concluir que el caso europeo es el más evidente, pues la moneda única hace tiempo que tiene plazos y condiciones para entrar en vigor. Y en América el dólar de EEUU marca la pauta de forma cada vez más explícita (Argentina, Brasil, México, Perú...), aunque en comparación con la etapa de expansión de la posguerra haya perdido terreno a nivel mundial. De nuevo, el caso de Japón es distinto, y en la actualidad no hay una *zona yen* (Bowles y MacLean, 1996) ni nada que recuerde al papel del dólar o el euro. Esto se debe esencialmente a la falta de voluntad política de las autoridades japonesas para internacionalizar sus mercados financieros y monetarios (Rouge, 1996), pero precisamente por ello no es descartable en un próximo futuro, y algunas decisiones recientes del gobierno nipón podrían encaminarse en esta dirección. De hecho, la reciente crisis monetaria y financiera asiática ha puesto de manifiesto la gran interrelación existente entre las economías del área.

De todos modos, con o sin internacionalización del yen, la Unión Europea ya debate en su interior cuál será el papel del euro más allá de las fronteras comunitarias. Se habla así de la *zona euro*, con expresa alusión a la inserción casi automática de Europa central y oriental, los países mediterráneos y África subsahariana. Se plantea además que dado el peso específico de la UE, el euro competirá en los mercados financieros con el dólar y con el yen, alcanzando un papel más relevante en la economía internacional que el que ahora desempeñan las divisas europeas por separado, en particular el marco alemán (Comisión de la CE, 1997).

Se trata, en síntesis, de un escenario tal vez globalizado, si se quiere emplear ese ambiguo término, que se caracteriza por la aceleración de los movimientos de capital, pero no por la de los intercambios comerciales. Y en el que sobre todo compiten tres potencias económicas para consolidar y en lo posible expandir su área de influencia. Todo ello sin olvidar que *una parte significativa del mundo está cada vez más excluida de esta batalla: marginalizada de las corrientes financieras y comerciales, y excluida del reparto del crecimiento económico*. Así que, *más que de globalización habría que hablar de marginalización (o exclusión) y regionalización como resultados más palpables de la reordenación que está operando en la economía mundial durante este fin de siglo*.

#### 4. EL ESTADO-NACION EN EL CONTEXTO GLOBAL

El estado *moderno*, organizado en unidades territoriales claramente delimitadas y en base a una autoridad distinta al monarca absoluto, surgió hace tan sólo tres o cuatro siglos atrás y estuvo limitado inicialmente a una parte de Europa. El crecimiento del número de estos estados-nación hasta cubrir enteramente la superficie mundial es uno de los rasgos más destacados de la historia contemporánea.

Esta perspectiva histórica ofrece claves significativas en relación a las formas de entender el desarrollo de la institución estatal. En primer lugar, el estado no es un elemento inevitable de la realidad social. Han existido sociedades organizadas sobre otras bases durante cientos de años. Así, la actual configuración de estados no responde a un orden natural e inevitable, sino que es el resultado del conjunto de procesos sociales desarrollados hasta el momento. En segundo lugar, las formas y funciones de los estados varían a lo largo del tiempo y a través del espacio. Por lo tanto, las valoraciones en relación a la reestructuraciones y transformaciones estatales han de ser sensibles a los parámetros históricos y espaciales en los que se desencadenan.

A lo largo de la edad moderna la presencia estatal se ha ido extendiendo y profundizando en todas las áreas de actividad social y humana. La centralidad del estado-nación le ha llevado a ser la única institución con los recursos y organización suficientes para generar a través de su intervención cambios socioeconómicos significativos y a ser el agente principal en el escenario internacional. Tras la II Guerra mundial la configuración concreta que adoptó fué el de Estado de Bienestar keynesiano. Su actual crisis no se refleja tanto en una menor actividad cuantitativa del estado (que en muchos casos ha crecido), sino más bien en la transformación de su papel, de sus funciones y de su posición como agente internacional.

Un complejo haz de factores interrelacionados actúan erosionando los cimientos sobre los que se ha construído el Estado de Bienestar keynesiano e incluso el mismo estado-nación como actor central y hegemónico del sistema. Destacan, entre otros, la crisis estructural que ha determinado el apuntalamiento del paradigma neoliberal y los procesos de internacionalización/-globalización antes descritos.

La total libertad de movilidad de capitales y la consolidación y supremacía de los mercados financieros globales han precipitado la supremacía de los capitales financieros internacionales, y elevado a la categoría de actores de primer orden a los capitales transnacionales dotados de objetivos y medios de acción propios, es decir, de autonomía en relación a otros agentes, en particular frente al estado.

Esta libre movilidad de capitales junto con los procesos de acelerada transformación tecnológica tienen una serie de consecuencias de gran calado tanto

en el terreno macroeconómico como en el estructural. En lo que se refiere a este último, *el fenómeno de transnacionalización productiva traslada de forma progresiva la coherencia del sistema productivo desde el plano nacional al escenario mundial y, en otro grado, incluso al plano local y regional.*

Los grupos transnacionales compiten cada vez más en los mercados internacionales y su estrategia productiva se plantea cada vez más como una red reticular de acciones y relaciones a escala global. No se trata tanto de un simple sumatorio de implantaciones para el aprovechamiento de las ventajas comparativas *nacionales*, sino de racionalizar el conjunto de operaciones a escala mundial. Estos grupos, verdaderos oligopolios mundiales articulados en torno a la Triada, se constituyen en *espacios de rivalidad* delimitados por relaciones mutuas de dependencia de mercado (Chesnais, 1997). Este tipo de relaciones mutuas de dependencia también desemboca en relaciones de cooperación entre ellas como es el caso de la creciente negociación de carácter sectorial entre oligopolios que regulan los conflictos de competencia<sup>4</sup>. Estos actores transnacionales muestran, pues, una creciente capacidad de actuación fuera del alcance y control del estado.

Pero, además, al ser cada vez más los oligopolios transnacionales, antes que las economías *nacionales*, las portadoras de ventajas competitivas (innovación, cualificaciones, gestión y organización,...), la inversión extranjera se ha hecho más atractiva como fuente potencial de transferencia de conocimientos e innovaciones y de generación de empleo. El interés creciente por atraer capitales externos genera una progresiva capacidad de influencia de éstos sobre la esfera de intervención del estado.

*En el ámbito de la macroeconomía, un conjunto de elementos ha contribuido a la competitividad creciente entre políticas económicas, que deriva hacia una igualación de mínimos y una mayor inoperancia de las mismas.* La globalización financiera y la creciente apertura de mercados hace que los efectos internos y externos de las políticas económicas sean cada vez más contradictorios. Así, la libre movilidad del capital financiero presiona a la gran mayoría de países a competir en tipos de interés y estabilidad cambiaria para atraer capitales externos y retener los propios, lo que obliga a las economías *nacionales* a un ajuste permanente. Aún más, con la integración financiera el peso de los efectos externos tiende a superar en importancia al de los internos<sup>5</sup>. Esta austeridad y competitividad entre políticas económicas genera, pues, una espiral de deflación competitiva y contribuye, aún más, al deterioro de su eficacia (Kébabdjian, 1994: 112).

---

<sup>4</sup> Uno de los ejemplos destacados son los acuerdos entre empresas japonesas y estadounidenses en el sector electrónico y de automoción.

<sup>5</sup> Así, los tipos de interés se convierten progresivamente en un instrumento de política exterior y, de esta forma, se convierte en objeto de antagonismos internacionales cada vez más marcados.

Este juego de interacciones entre estados-nación y grupos transnacionales ha puesto en evidencia los límites de la intervención del estado-nación y ha sustraído a los mismos de parte de su poder de control y planificación económica. Esto significa una creciente pérdida de *soberanía interna* del estado en el terreno económico. Aunque a otra escala, no se puede perder de vista el creciente protagonismo de los actores infranacionales y regionales como agentes relevantes tanto a nivel interno como externo (como muestran las propias experiencias de la CAPV. y Navarra). La relevancia y capacidad de gestión y regulación de algunas entidades infranacionales generan no pocos conflictos y solapamientos con la actividad del estado-nación<sup>6</sup>

Este escenario ha acelerado los procesos de reestructuración de la esfera pública, catapultando la orientación liberal generalizada de los estados, de manera que se estrecha el marco de su acción política, y se amplía la autonomía del mercado y de los agentes privados que allí operan. *Este proceso de reestructuración en curso no es espontáneo, sino que responde a un criterio de autolimitación reguladora por parte del estado que refuerza y amplía su creciente pérdida de capacidad de control sobre instrumentos y variables económicas.* Como observamos más adelante y aunque resulte paradójico, esta opción discrecional oculta una posición estatal más sólida de lo que la simple apariencia deja entrever.

## **5. SOBRE EL DECLIVE DEL ESTADO-NACION Y DE LA ECONOMIA NACIONAL**

Esta apariencia de debilidad del estado-nación y su supuesta minimización en un sistema global y pluricéntrico ha llevado a algunos autores a hablar del declive del estado-nación y, paralelamente, de la *pérdida de sentido de las fronteras* (Ohmae, 1990)<sup>7</sup>. Según estos autores sólo dos fuerzas serían relevantes en la economía mundial: el mercado global y las compañías transnacionales. Y ninguna de las dos podría ser o sería sujeto de intervención pública efectiva, puesto que ningún gobierno podría abarcar la escala de las fuerzas de mercado globales.

Hay que destacar, sin embargo, que *a pesar de la limitación en la capacidad de acción del estado y en la coherencia de las economías nacionales, no se puede colegir una quiebra de la existencia de las economías nacionales, ni de la importancia de los estados-nación en la actualidad.* La pertinencia de las economías *nacionales* queda patente con la constatación de la permanencia de sus pilares seculares: la moneda propia; los mercados *nacio-*

---

<sup>6</sup> Sobre esta cuestión, ver los artículos de Mikel Gómez Uranga y José Allende en esta misma publicación.

<sup>7</sup> También autores como Paul Krugman o Michael Porter han defendido tesis parecidas en sus obras.

nales, cuya importancia cuantitativa, tal y como ha sido señalado, sigue estando muy por encima de los internacionales; los factores productivos *nacionales*, aunque crece la importancia del capital productivo extranjero; y el espacio propio de regulación, a pesar de los límites externos antes descritos.

Esta pertinencia se mantiene incluso en el actual contexto de reorganización territorial por razones de integración continental o separaciones políticas (en Europa del Este, fundamentalmente). El hecho de que con la Unión Económica y Monetaria europea el espacio económico de la UEM se constituya con toda probabilidad en economía *nacional* no invalida lo afirmado; aunque sí obliga a hacer un esfuerzo para entender el papel que van a desempeñar los estados-nación que participen en él.

En cualquier caso, la permanencia de la economía *nacional* como base del sistema actual se refleja en la inexistencia de una economía mundial indiferenciada territorialmente. La existencia de economías diferenciadas es, precisamente, lo que sigue obligando a los estados a activar mecanismos correctores específicos según países (políticas arancelarias, monetarias, sociales, etc., propias).

Por otra parte, afirmar que los capitales transnacionales tienen estrategias globales no equivale a decir que no tienen adscripciones *nacionales*. Al contrario, estos capitales siguen teniendo, salvo raras excepciones, un vínculo estrecho con un estado (normalmente el de origen) que representa sus intereses en foros y negociaciones internacionales. Además, los grupos industriales construyen sus estrategias mundiales sobre la base de las ventajas-país de origen<sup>8</sup> Estos grupos aprecian las diferencias *nacionales* y saben explotarlas en beneficio propio, desarrollando una estrategia que conjuga cada vez de forma más nítida las ventajas globales y las propias (locales, *nacionales* y/o continentales) (Chesnais, 1997: 30).

Esta realidad es cierta para el reducido grupo de países origen de las grandes compañías. Los países origen de los grandes grupos (en especial los del G-7) siguen siendo capaces de redefinir las normas internacionales y ejercer una influencia nítida en los parámetros macroeconómicos internacionales, tanto directa como indirectamente debido a su capacidad de control de los organismos multilaterales (FMI, Banco Mundial, OMC,...). Estos grandes estados siguen siendo los verdaderos protagonistas de la economía mundial. Para el resto, la oposición entre la realidad del sistema productivo organizado mundialmente y dominado por las compañías transnacionales y su espacio propio de gestión socioeconómica se va ampliando cada vez más.

De forma paralela, ciertos ámbitos de acción estatal están reforzándose tanto en unos países como en otros, tal y como se puede observar en la actividad redistribuidora que en las dos últimas décadas está conociendo una reorientación en sentido regresivo. También es más activa la intervención en mate-

---

<sup>8</sup> Estas comprenden un haz de elementos que van desde los sistemas de innovación y formación hasta las formas de organización institucional y social.

ria de control de la emigración o de apoyo directo e indirecto a la acumulación de capital. Tampoco hay que olvidar las cíclicas reacciones de reafirmación de los poderes del estado en materia comercial, como lo muestra la recurrencia a prácticas proteccionistas tradicionales y neoproteccionistas (barreras no arancelarias). En general, el estado se encuentra sumido en un intento de reorientar los mecanismos de regulación obsoletos y la crisis de legitimidad que genera hacia nuevos focos de legitimidad, como lo indica esa renovada función redistribuidora.

Más allá de éste u otros nuevos focos de legitimidad hacia los que el estado-nación orienta su acción en el contexto de su reestructuración neoliberal en curso (ver el siguiente apartado), *el almacén estatal sirve todavía como una expresión poderosa de identidad política y cultural y, por consiguiente, de cohesión social, económica y territorial*. El estado sigue ejerciendo funciones de orquestador del consenso económico y social, construyendo una coalición distributiva, fomentando el consenso social y articulando los niveles *nacional*, regional y municipal (Hirst y Thompson, 1992: 365). No en vano, el estado-nación además de actor y agente es también la expresión formal de las relaciones sociales dentro de su territorio.

Pero, además, el estado-nación es uno de los basamentos de la realidad social *global* y, como tal, reproduce por un lado las estructuras globales y, por el otro, se reproduce a sí mismo como sujeto colectivo de ese orden global (Axford, 1995: 133). El estado se apoya cada vez más en su vertiente exterior en la medida en que es funcional para la propia viabilidad del proceso de globalización económica. El proceso de reestructuración del estado, con una pérdida real de *soberanía interna* en el terreno económico, no impide constatar su capacidad de perpetuarse e incluso afianzarse como agente de primer orden en el sistema de relaciones internacionales, asegurando su *soberanía exterior*.

## **6. EL ESTADO CON LA (DES)-REGULACION Y EL NEOLIBERALISMO**

En la medida en que el estado-nación sigue considerando su soberanía como un modelo universal de acción eficaz, ésta continúa manteniendo su poder como constitutiva de la realidad social de los estados. ¿Cómo se conjuga, entonces, la paradoja resultante de esta persistencia de la soberanía estatal y la creciente supremacía de los mercados y agentes transnacionales que despoja a los estados-nación de parte de su capacidad interna de control real sobre sus variables económicas, es decir, de parte de su soberanía económica?

Para responder a esta cuestión resulta útil recordar previamente la debilidad en el grado de desarrollo de los mecanismos de regulación y cooperación mundial hasta la fecha. La progresiva interrelación económica más reciente no se ha visto acompañada de un movimiento de progresiva regulación internacional o mundial paralelo, aunque algunos pasos tímidos en ese sentido han

sido tutelados por los estados más poderosos. Es más, la intensificación de los flujos internacionales, así como del movimiento hacia mercados más globales, en especial los financieros, coincide, no de forma casual, con la crisis del orden económico internacional de Bretton Woods.

A partir de esta crisis, el FMI y el Banco Mundial no ejercen ya su tradicional función reguladora del área monetaria y financiera. Tampoco se consolidan otras experiencias alternativas como el G-7. Además de sus limitaciones estructurales, el G-7 no parece muy capaz de dotar de estabilidad a la economía mundial a juzgar por su balance. Quizá la Organización Mundial de Comercio (OMC), provista de una novedosa capacidad de arbitraje comercial, es la única que muestra de momento el camino hacia unas relaciones internacionales de carácter cooperativo. A otro nivel, también la integración regional/continental en torno a la Triada, donde la UE ofrece el testimonio más avanzado, puede ser un principio de respuesta a la debilidad de la regulación mundial.

Esto nos acerca al hilo de la contestación a la cuestión previa: en un escenario mundial de *soberanía fragmentada*<sup>9</sup> en lo económico, no se presentan alternativas al estado-nación como poder público para el gobierno económico. Una razón de peso para que no exista en la actualidad ningún mecanismo público de regulación económica que pueda reemplazar al estado-nación es el propio estado-nación, como ya hemos observado antes. En efecto, éste ha sido capaz de mantener la suficiente legitimidad y capacidad política como para obstaculizar el desarrollo efectivo de un sistema de gobierno supranacional.

La alianza entre el estado-nación y el neoliberalismo ha desempeñado un papel decisivo en este resultado. La reestructuración estatal en curso centrada en el mercado tiene una proyección internacional en las estrategias de desregulación. Estas son de realización relativamente sencilla a través de acuerdos simples de cooperación entre estados, lo que evita la necesidad de construir un aparato paraestatal a escala supranacional y posibilita la mínima interferencia con las soberanías de los estados implicados. Pues bien, son estas formas *pasivas* de intervención pública las que aseguran la perdurabilidad del estado-nación en el plano económico.

Así, *los sistemas políticos nacionales encorsetados en los mercados internacionales y expuestos a los efectos externos de la no-gobernabilidad supranacional se apresuran a proteger su soberanía formal concediendo al mercado la responsabilidad de lo económico* (Streeck, 1997:307). La insuficiencia en soberanía del estado-nación en relación a su responsabilidad económica frente a los *mercados globales* se vuelve invisible, siempre que consiga persuadir a sus *ciudadan@s* de que los resultados económicos son producto de las *fuerzas de los mercados globales*. En estas condiciones, la soberanía

---

<sup>9</sup> La internacionalización económica sin la correspondiente internacionalización de la soberanía estatal tiene como resultado *una economía integrada gobernada por una soberanía fragmentada*. (Streeck, 1997:308).

*nacional* y la legitimidad política interna del estado se puede mantener incluso en la actual situación de estrecha interdependencia económica.

Orientar la *soberanía interna* en el sentido de liberarla y acomodarla a las fuerzas del mercado, en lugar de tratar de limitarlas (dando fin, de una vez por todas, a la utilización del poder público para objetivos de ajuste de mercado), puede que se haya convertido en la única estrategia de política *nacional* que no pone en riesgo el futuro del estado-nación. Este proceso de reinstauración de lo económico sustituyendo a lo político en la esfera del mercado, no significa necesariamente menos actividad estatal, sino más bien una redefinición de sus formas de intervención y gestión y, a través de éstas, un intento de resituarse su privilegiada posición en un escenario renovado de creciente peso de las fuerzas globales y de *soberanía fragmentada*.

La *soberanía fragmentada* no niega la existencia de diferentes ámbitos de gobierno en el escenario mundial, tal y como hemos adelantado. Precisamente estos niveles y funciones de gobierno y regulación diversos necesitan un elevado grado de compactación, en una división de controles que sostiene a la división internacional del trabajo. Los diferentes niveles de gobierno (internacional, nacional y regional) necesitan estar ensamblados en un sistema relativamente bien integrado. En su intento de resituación el estado adquiere, de forma cada vez más destacada, un papel central en este proceso de ensamblaje: la función de distribuir poder tanto hacia el nivel internacional (arriba) como hacia el nivel infranacional (abajo) como mecanismo que mantendrá la coherencia del sistema de regulación (Hirst & Thompson, 1997: 184).

Los estados-nación están, pues, implicados en las formas emergentes de (des)regulación en los mercados internacionales y en otros procesos económicos, pero con un papel renovado: jugar cada vez más como pieza central del escenario internacional. *Las funciones centrales del estado-nación se relacionan cada vez más con la tutela y la provisión de legitimidad de los mecanismos de gobierno supranacionales e infranacionales*. Además, puesto que el factor trabajo sigue siendo el menos móvil, la regulación de la población, sobre todo bajo la forma de políticas sociales, se perfila como uno de los vectores centrales entre las funciones estatales. Y, de hecho, es un área exenta de armonización internacional. Esta función se entronca con uno de los aspectos inherentes al estado-nación: la recreación de la identidad colectiva como institución que cristaliza las relaciones sociales. Esto le confiere un papel central como interlocutor social privilegiado que en la actualidad es incapaz de asegurar otro tipo de institución y, por lo tanto, un revaluado barniz de legitimidad internacional.

En definitiva, el estado-nación no debe de concebirse ya como un poder con autoridad suficiente para imponer sus resoluciones en todas las dimensiones políticas en un territorio, sino más bien como un *lugar* desde donde se pueden proponer, legitimar y dirigir formas de gobierno a diferentes niveles. El estado-nación se consituye en la actualidad sencillamente como un tipo de poder y un agente político en un sistema complejo de poder, que va desde la

escala global hasta la local. Eso sí, mantiene la centralidad en él mismo, debido a su privilegiada relación con los ámbitos territorial y social.

## **7. LA REESTRUCTURACION DEL ESTADO-NACION EN LA UNION EUROPEA**

Las consideraciones expuestas hasta aquí se pueden extrapolar al marco de la construcción de la Unión Europea. Este área de integración cristaliza y precipita todo un conjunto de procesos en curso a escala global, pero además introduce una nueva dimensión a la dinámica de reestructuración del estado-nación en la medida en que la UE se consolide como una economía *nacional* a partir de la entrada en vigor de la Unión Económica y Monetaria (UEM).

El interés aquí es, por lo tanto, doble ya que, por un lado, la UE es un laboratorio donde están teniendo lugar de forma superpuesta dinámicas contradictorias de desestructuración/reestructuración del poder público, vinculadas estrechamente a los procesos de división regional del trabajo y de devolución de la esfera económica al mercado. Por otro lado, el análisis de las estrategias de construcción nacional para Euskal Herria, en especial en lo económico, tiene que contemplar forzosamente el marco de integración económico-institucional que plantea la UEM.

*El proceso de Unión Europea es en sí mismo un principio de respuesta regional a la falta de regulación y cooperación mundial; es decir, a los problemas que plantean las soberanías fragmentadas de los estados miembros.* Así pues, se trata de un intento de construcción de un sistema institucional paraestatal para la regulación económica supranacional en el ámbito regional europeo. Como sistema institucional, la Unión Europea es fundamentalmente diferente del estado-nación, en especial en lo relacionado con su papel y capacidad en el terreno económico. Es más, no parece que con la UEM la Unión Europea se vaya a constituir en un Estado supranacional equiparable a los estado-nación de perfil europeo.

La historia de la integración europea está plagada de contradicciones y conflictos en torno a dos proyectos político-económicos alternativos: el que concibe la integración como simple zona de librecambio y mercantil de base intergubernamental, y el que quiere ir más allá con la construcción estatal supranacional (neofuncionalismo y federalismo) (Streck, 1997:299).

Tras la crisis comunitaria de los ochenta, el relanzamiento de la UE (entonces CEE) ha supuesto, sobre todo, la ratificación de un proceso independiente de internacionalización económica<sup>10</sup> dirigida por el mercado. Es especialmente

---

<sup>10</sup> No sólo comercial, sino también y de forma más significativa de los mercados de capital, de la tecnología y de los sistemas productivos.

desde entonces cuando el proceso de integración europeo en torno a la CEE ha permanecido estrictamente bajo control intergubernamental, de forma que, en lugar de producirse un desplazamiento de las soberanías *nacionales* hacia una supranacional, ha servido incluso de garantía mutua entre los estados-nación para impedir posibles pérdidas de soberanía.

Cuando se opta por una estrategia de intervención orientada al mercado se está dando prioridad a una integración de carácter intergubernamental. Precisamente es esta estrategia basada en formas *pasivas* de intervención pública la adoptada a partir de los ochenta en el ámbito de integración europeo. De esta manera se asegura la prevalencia del estado-nación, tal y como ha sido destacado en el apartado anterior. En cambio, los casos de imposición de normas comunes de mercado o de regulación de sus resultados sociales requieren de decisiones en *positivo* que desembocan a menudo en procesos de construcción institucional. *La exclusión del área social en la construcción de la UEM es una de las expresiones más gráficas del intento de mantener la prevalencia del estado-nación en la unificación económica europea.* Primero, porque obstaculiza esa construcción en *positivo* y, segundo, porque evita la extensión de formas de legitimación social a escala supranacional y la creación de una identidad propia, perpetuando así el mantenimiento del estado-nación como legitimador social y democrático en exclusiva.

Pero otras dinámicas apuntan hacia un modelo de integración más complejo que la simple suma de estados-nación. En primer lugar, el proceso histórico de construcción de un mercado único ha contribuido a la formación de coaliciones transnacionales o redes de interés en torno a la Comisión y otros organismos europeos. Esta situación ha favorecido el hecho de que la propia Comisión, aunque en nombre de los estados miembros, se haya hecho recientemente con el control de la legislación de la Unión Europea.

Por otra parte, no hay que olvidar que la UEM viene a respaldar el proceso de progresiva pérdida de los basamentos de las economías *nacionales* al que hemos aludido con anterioridad. El Mercado Único europeo se completará con la moneda única y el Banco Central Europeo (BCE). De esta manera se consagrará la pérdida de autonomía estatal en materia monetaria, que ya venía siendo efectiva para la mayoría de los países miembros durante los ochenta y noventa bajo el liderazgo del Bundesbank alemán. Con la UEM la política monetaria estará en manos del BCE que, a imagen del Bundesbank, está diseñada de forma que no se requiera una regulación supranacional suplementaria. En cuanto a la política presupuestaria, tampoco los estados miembros tendrán capacidad de maniobra en este terreno, sobre todo teniendo en cuenta que el Pacto de Estabilidad mantiene los criterios de convergencia monetaria con penalización en caso de incumplimiento (Kébabdjian, 1994: 179). Esta equiparación en la práctica en materia de política económica y en otras materias ya contempladas (pesca, agricultura, comercio, medioambiente, industria,...) es el elemento que dotará a la economía de la UE, junto con el mercado y la moneda única, de un perfil típicamente *nacional*.

Sólo la ausencia de los elementos más sustanciales de la regulación común en materia laboral y materia social, así como las dificultades en materia de movilidad de la mano de obra, empañan la visión de una economía continental de carácter *nacional*. No es casual que sea precisamente la esfera social la gran ausente de la construcción de la UE, ya que es la traducción a escala continental de la dinámica de reestructuración liberal en defensa del estado-nación que hemos apuntado en el escenario mundial.

Sin embargo, es cierto que *el proceso de imposición de formas de intervención pública centradas en el mercado en el contexto de la reestructuración del estado-nación pervierte su potencial difuminación en el marco de la UE y se resuelve en favor de una renovada legitimidad del estado a corto y medio plazo*. También alimentan esa línea de actuación, por un lado, el principio de *subsidiariedad*, que supone un espaldarazo a las aspiraciones de mantener el control estatal sobre el mayor número posible de competencias respecto a Bruselas, y, por el otro, la débil presencia directa de los espacios *infranacionales* o *regiones* en el entramado institucional de la UE, como lo muestra el hecho de que el Comité de las Regiones tenga una función de mera asesoría en determinadas materias.

Pero, no es menos cierto que una economía única con resultados territoriales y sociales dispares puede forzar en el largo plazo a una reorientación más social de las formas de intervención desde Bruselas y, así, hacer aflorar las contradicciones entre distintos ámbitos de legitimidad social (europeo, estatal y local). En realidad, lo que está emergiendo en la actualidad en Europa es algo de nuevo cuño: un orden internacional controlado por relaciones intergubernamentales entre estados-nación, que sirve como ordenamiento interno y regional para la economía mundial transnacionalizada. *Con la UEM el proceso de construcción europea será el embrión de una entidad institucional nueva y diferente tanto del estado-nación incluso en su versión federal como del simple sumatorio de estados que hemos conocido hasta ahora*.

En este escenario de integración económica, las comunidades *infranacionales* singulares, en especial aquellas con marcado pulso identitario, se enfrentan a nuevos riesgos y oportunidades.

En efecto, la pérdida de coherencia y de instrumentos de intervención pública en economía de los estados-nación viene acompañada con la emergencia de espacios económicos *regionales* o *infranacionales* que muestra, en algunos casos, grados de coherencia y solidez económica que los equipara a los primeros, en especial en el área de integración europea. La relevancia económica de los espacios *menores* ha sido puesta de manifiesto por una infinidad de autores que subrayan la importancia de los mismos para la gestión de las relaciones industriales y para la creación de una trama de relaciones sinérgicas entre redes interempresariales, medios de innovación, organizaciones sociales y agentes públicos<sup>11</sup>. Estos espacios *menores* son lo suficientemente pequeños

---

<sup>11</sup> Entre otros, se puede acudir a Benko y Lipietz (eds.) (1994) y José Allende en este volumen.

como para generar sinergias de conocimiento y de redes de cooperación, y lo suficientemente grandes para apoyar y regular las economías locales.

De la mano de la revalorización de las relaciones entre sociedad, cultura, economía y territorio, y de la consiguiente construcción institucional y competencial, estos espacios emergen en el panorama de reestructuración del estado como sujetos con enormes potencialidades socioeconómicas y de desarrollo institucional. En este escenario, el diseño de estrategias para la construcción de algunos de estos nuevos sujetos en clave de soberanía asume un alto valor político, en la medida que está en juego un abanico de opciones y no un mero determinismo histórico. Así se entiende que sea precisamente allí donde esas potencialidades se concretan y van adquiriendo cuerpo, donde el estado-nación acude con más ahínco en la búsqueda de soluciones de legitimidad a corto plazo. Este reacciona con determinación ante el riesgo derivado de la situación de *soberanías fragmentadas* por arriba y de emergencia de espacios singulares y diferentes por abajo.

La soberanía se contruye con la acción, y el estado-nación europeo reacciona con un acto de autoafirmación a través de la redefinición de sus funciones y formas de intervención en medio de la reestructuración generalizada de las mismas. Es en este espacio de integración europeo, precisamente, donde está cobrando fuerza el nuevo paradigma de intervención del estado-nación y, en especial, la función de puente del estado entre *arriba* y *abajo*, así como la acaparación en exclusiva de las competencias en materia social que le confieren un renovado foco de legitimidad.

## **8. SOBERANIAS EMERGENTES EN EL ESCENARIO GLOBAL**

El escenario internacional da muestras de unas interrelaciones económicas cada vez más estrechas entre países, aunque no se puede concluir la existencia de una economía global difuminadora de los perfiles entre economías *nacionales*. *El estado-nación, en pleno proceso de reestructuración, pretende resituarse en ese nuevo escenario buscando nuevos focos de legitimidad ante las dificultades que presenta para él una situación de soberanías fragmentadas.*

Es con la integración europea donde el estado-nación conoce su mayor grado de transformación, y aparece como obsoleto y vivo al mismo tiempo. Obsoleto, en la forma de ejercer la soberanía interna sobre su economía, y tremendamente vivo oponiéndose de forma efectiva a la recreación de la soberanía interna a escala internacional. En esta situación, los estados-nación han defendido con éxito su control sobre las relaciones internacionales, lo que les ha permitido autoprotgerse de la soberanía internacional absorbiéndola y superándola de manera exitosa a corto y medio plazo.

En el plano interno, una de las formas en la que los estados-nación europeos han mantenido su legitimidad ha sido a través de la generación de obligaciones internacionales para sí mismos, de forma que han podido ocultar las responsabilidades económicas internas que ya no pueden cumplimentar. Y otra manera de mantener su legitimidad ha sido autoimponerse limitaciones de forma colectiva con la utilización de su poder de intervención económica para relegar sus responsabilidades de lo económico al mercado, en sintonía con su reorientación liberal.

Junto a esto, *la redefinición de la soberanía nacional en la UE pasa por la consolidación de la exclusividad competencial del estado en dos esferas de actuación central: la social y la territorial*. En la primera, el estado se dota de un barniz de legitimidad democrática con el intento de constituirse en administrador directo del factor productivo con movilidad imperfecta: la mano de obra o la población (en sentido amplio). En la territorial, conecta su función soberana externa con la de administrador territorial en el plano *infranacional* ejerciendo, cada vez más, de puente entre el nivel regional y el supranacional.

La reestructuración liberal del estado está invisibilizando, en cierta manera, sus límites por arriba y por abajo y, por lo tanto, contribuye a perpetuar la solidez del estado-nación en su actual configuración territorial. Así, las expectativas iniciales de que el estado-nación europeo fuera progresivamente sustituido por un estado supranacional intervencionista construido a imagen de aquél no responden a la realidad actual. Si bien es cierto que el estado-nación ha dejado atrás un tipo de intervención de tipo keynesiano, esto no significa que vayan a establecerse estructuras paraestatales que lo sustituyan a escala internacional, ni siquiera a escala europea, por lo menos en el plazo medio.

En este proceso de reestructuración del estado no está en juego, pues, el carácter soberano de los estados, al menos en el sentido nuclear de *reconocimiento* mutuo en el escenario político internacional (Axford, 1995: 137). El estado-nación se encuentra a la búsqueda de mecanismos que perpetúen y doten de estabilidad al proceso histórico de acumulación de capital sin que cuestionen su propia vigencia y legitimidad.

Este nuevo escenario se presenta a la vez como desafío y oportunidad para Euskal Herria y otros espacios singulares con aspiraciones soberanas, en la medida en que las transformaciones en curso no son cerradas a medio y largo plazo. En este sentido, es preciso evitar cualquier veleidad mecanicista o determinista y subrayar que el resultado de estos procesos es incierto y que depende, en buena medida, del complejo juego de fuerzas sociales implicadas. En la dinámica de construcción nacional es, por lo tanto, decisivo aprehender el alcance del proceso de transición en curso y saber adaptar a éste la estrategia soberanista.

Es preciso, llegados hasta aquí, aclarar una cuestión que genera confusión, en muchos casos de forma interesada: *las aspiraciones soberanistas no pueden pretender copiar un modelo de estado-nación de tipo keynesiano o for-*

*disto, puesto que éste se encuentra en proceso de reestructuración, tal y como lo hemos constatado; pero eso no invalida el núcleo del soberanismo.* En efecto, la sociedad singular que aspira a una construcción colectiva de carácter diferenciado ha de someterse al corsé institucional *normalizado* por las dinámicas de reestructuración en curso, al igual que las naciones soberanas. Eso se traduce en una adscripción, casi inevitable, del proceso soberanista de Euskal Herria al resultado institucional europeo, pero sin perjuicio de la aspiración a constituirse como sujeto propio en el panorama mundial.

Esta construcción soberanista es, además, la mejor garantía de cohesión e integración social que permita articular consensos socioeconómicos y redistributivos más sólidos y progresistas, concediendo un carácter social a las iniciativas institucionales en base acuerdos estratégicos entre agentes privados y públicos. Esto requiere de un enorme impulso social, que exige un alto grado de cohesión y compactación y un liderazgo político e institucional claros. Y viceversa, *para la construcción en clave soberanista es imprescindible catapultar una dinámica económica de marcado carácter social y hacerse con los instrumentos de acción social.* Es en este terreno donde se concretan en la actualidad los mecanismos de legitimidad democrática y cohesión colectiva básicos para la soberanía en el sentido de *reconocimiento* antes observado.

No es, pues, de extrañar que en los procesos de *cesión* de competencias a las comunidades *infranacionales* los Estados muestren una intransigencia renovada a su transferencia. El caso de Euskal Herria y, en concreto de la CAPV, es ejemplar en este sentido. El Estatuto de Gernika, pulido en un contexto de vigencia internacional del Estado de Bienestar keynesiano, contempla un bloque de transferencias en el ámbito social y laboral (INEM, Seguridad Social, formación continua, legislación laboral,...). Pero, en el nuevo panorama mundial y con la mutación del perfil estatal, la *cesión* de éstas plantea un grave problema de legitimidad al estado-nación español, hasta el punto de asistir en la actualidad a una regresión en este terreno, con la recuperación por parte del gobierno central de parte de las competencias sociolaborales en manos de la CAPV y Navarra (negociación colectiva, función pública,...).

*Es por eso, entre otras razones, por lo que si se plantea una dinámica de construcción nacional es preciso apostar por reorientar el esfuerzo de reestructuración de los estados-nación y la construcción de Europa hacia pautas más sociales y de control social del mercado.* Esta apuesta induciría una mayor debilidad en la posición puente del estado-nación, desdibujando así los fundamentos de su posición más reciente, y permitiendo visibilizar la contradicción entre su posición todavía central en el escenario mundial y su limitada soberanía económica interna (sobre todo en la UE). Por lo tanto, las construcciones nacionales pueden hacer más efectiva una orientación social de la regulación mundial y europea, en la medida en que contribuyen a aflorar la alianza entre liberalismo y estado-nación.

## BIBLIOGRAFIA

- AXFORD, B. (1995): *The global system. Economics, Politics and Culture*, Polity Press, Cambridge.
- BAIROCH, P. (1996): "Globalization Myths and Realities: One century of external trade and foreign investment", en Robert BOYER y Daniel DRACHE (eds.).
- BENKO, G. Y LIPIETZ, A. (eds.) (1994): *Las regiones que ganan. Distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica*, Valencia, Alfons el Magnanim.
- BOYER, R. & DRACHE, D. (1997): *States Against Markets. The limits of globalization*, Routledge, Londres.
- BOWLES, P. Y MACLEAN, B. (1996): *Regional Blocs: Can Japan be the leader?*, en Boyer & Drache (eds.).
- CHESNAIS, F. (1997): *La mondialisation du capital*, Syros, Paris.
- COMISION DE LA CE (1997): "Les aspects externes de l'Union Economique et Monetaire". Documento de Trabajo II/158/97FR rev.1(18 de abril).
- GIBB, R. Y WIESLAW, M. (ed.) (1994): *Continental Trading Blocs: The Growth of Regionalism in the World Economy*. John Wiley and Sons, Nueva York.
- GLYN, A. Y SUTCLIFFE, B. (1995): "El nuevo orden capitalista: ¿global pero sin líder?" *Mientras Tanto* n° 61.
- GUILLEN, A. (1994): "Bloques regionales y globalización de la economía". *Comercio Exterior* vol. 44, n° 5, mayo.
- HIRST, P. Y THOMPSON, G. (1992): "The problem of Globalization: Economic Relations, National Economic Management and the Formation of Trading Blocs", *Economy and Society*, Vol. 21. n. 4.
- HIRST, P. Y THOMPSON, G. (1996): *Globalization in Question*. Blackwell, Londres
- KEBABDJIAN, G. (1994): *L'économie mondiale. Enjeux nouveaux, nouvelles théories*, Seuil, Paris.
- LORCA, A. Y ANTON, J. (1992): "Europa y la reestructuración del espacio económico". *Información Comercial Española* n° 708709, agostoseptiembre.
- MORENO PINEDO, M. (1995): "La política comercial común: límites, instrumentos y ejecución". *Información Comercial Española* n° 744745, agosto-septiembre.
- OHMAE, K. (1990): *The Borderless World*, Collins, Nueva York.
- OMAN, C. (1994): *Globalisation et Régionalisation*. OCDE, Paris.
- OMC (1995): *El comercio internacional*. Ginebra.
- OMC (1996) y (1997): *Informe Anual*. Ginebra.
- ONU (1997): *Estudio económico y social mundial*. Naciones Unidas, Nueva York.
- PERRATON, J. GOLDBLATT D., HELD D. Y MCGREW A. (1997): "The Globalisation of Economic Activity". *New Political Economy* vol.2, n° 2.
- PNUD (1996) y (1997): *Informe sobre el Desarrollo Humano*. Naciones Unidas, Ginebra.
- ROUGE, M. (1996): "Y a-t-il une zone yen?" *Informations et Commentaires* n° 94, enero-marzo.
- SACHWALD, F. (dir.) (1994): *Les défis de la mondialisation. Innovation et concurrence*, IFRI, Paris.
- STREECK, W. (1996): "Public Power Beyond the NationState: the case of the European Community", en Boyer & Drache (eds.).
- SIDERI, S. (1996): "Globalization and Regional Integration". *Working Paper Series, Institute of Social Studies de La Haya* n° 235.
- UNCETA, K. (1996): "América Latina: la integración en la encrucijada". *Situación* n° 1.

- UNCTAD (1996a) y (1997a): *Trade and Development Report*. Naciones Unidas, Ginebra.
- UNCTAD (1997b): *Handbook of International Trade and Development Statistics 1995*. Naciones Unidas, Ginebra.
- UNCTAD (1996b): *The Least Developed Countries*. Naciones Unidas, Ginebra.
- UNCTAD (1996c) y (1997c): *World Investment Report*. Naciones Unidas, Ginebra.
- UNRISD (1995): *Estados de desorden: los efectos sociales de la globalización*. Naciones Unidas, Ginebra.
- WONG, J. (1995): "China in the dynamic AsiaPacific region". *The Pacific Review* vol.8, nº 4.

**REVALORIZACION DE LO  
LOCAL FRENTE A LA  
GLOBALIZACION**

**José Allende Landa**

*Catedrático de Economía Aplicada de la EHU-UPV*



## **REVALORIZACION DE LO LOCAL FRENTE A LA GLOBALIZACION**

*José Allende Landa*

### **1. INTRODUCCION**

El proceso de globalización económica-financiera, paralelo a la generalización del pensamiento neoliberal, está imponiendo como únicos valores en las relaciones internacionales el mercado y la competitividad.

La senda hacia la mundialización de la economía, además de aumentar las desigualdades entre las distintas regiones del Planeta y entre los ciudadanos, parece conllevar una mayor concentración de poder, una disminución del control democrático y una crisis de los tradicionales Estados-nación. También se observa una homogeneización o uniformización cultural que si bien interesa a los poderes económicos y políticos que emergen con fuerza, las transnacionales, fuera del control democrático, anuncian el peligro de una pérdida de diversidad cultural del Planeta con consecuencias graves para el patrimonio cultural y el propio ecosistema humano.

Este inquietante panorama, lúcidamente analizado por R. Fernández Durán, sobre todo en el desarrollo del tandem "*europización-globalización*" (1996), contrasta poderosamente con el nuevo pensamiento y concepto del desarrollo sostenible (D.S) y con el equilibrio ecológico del planeta que, requiriendo una visión holística, integral, globalizada, se muestra incompatible con la senda de la globalización económica y la sacralización del mercado.

Ante este conflictivo escenario, aún insuficientemente analizado pero con previsible y nefastas consecuencias en la cohesión social, en las desigualdades socio-económicas entre el Primer y Tercer Mundo y en la consolidación de los procesos democráticos renace, paradójicamente, "*lo local*", la fuerza y reafirmación de municipios, comarcas, regiones y naciones sin Estado.

La globalización despierta y estimula una reacción de procesos "*botton-up*" que demandan un mayor protagonismo de los pequeños, su reafirmación cultural y de singularidad socio-territorial, un mayor control democrático a través del reforzamiento de la democracia participativa, el crecimiento y expansión de las O.N.G's y una recuperación de valores universalistas, diluidos por el poder del mercado único, como la cooperación y la solidaridad. En definitiva una nueva visión de la Humanidad, un reconocimiento del preciado patrimonio que significa la biodiversidad cultural, sin exclusiones ni fundamentalismos caducos, y el nacimiento de una conciencia ecológica planetaria donde, si bien la globalización en este caso le da su sentido profundo, es en la praxis desde "*lo local*" donde el cambio y la esperanza encuentran el campo abonado.

La nueva senda del desarrollo sostenible es, en mi criterio, uno de los conceptos-filosofía más relevantes frente a la mundialización del mercado y sus previsible consecuencias. Y en sintonía con esta senda del pensamiento de la sostenibilidad que tiene un carácter integral, aunque su dimensión ecológico-ambiental sea, por el momento, la más visible, la ordenación del territorio, con su plural andamiaje, reaparece con fuerza para la implementación del Desarrollo Sostenible desde las escalas locales y para la incorporación de la democracia participativa con criterios de equidad y justicia distributiva.

Existe sin embargo el peligro de que, desde la escala de lo "*lo local*", se mimetice ese proceso centralizador y desnaturalizador de la equidad socio-territorial, además de nefasto en términos ecológicos para el ecosistema planetario. Y este peligro viene del interés que se observa en ciertos cenáculos del poder por el equívoco "*poder de las ciudades*", que no es más que potenciar megaciudades, grandes áreas metropolitanas, en un intento de sustituir los Estados-nación por ciudades-Estado. De esta manera se favorecerían procesos de desertización rural y de concentración de población y, sobre todo, poder en las grandes ciudades, con lo que se reforzaría la mayoría de los males detectados en la globalización económico-financiera con efectos aún más nefastos sobre el ecosistema planetario, complicando además la implementación y consecución del Desarrollo Sostenible.

La máxima pues de "*pensar globalmente, actuar localmente*" adquiere con la globalización, y los efectos que empiezan a desvelarse, una actualidad y relevancia inequívoca al pretender tergiversar el mensaje sustituyéndolo por "*pensamiento local y, a poder ser 'único', acción global dirigida por el mercado*".

El desarrollo sostenible no es compatible ni con el modelo centralizador, ni con la pérdida de biodiversidad natural y cultural, ni con la sacralización del mercado, ni con el actual modelo de producción y consumo hasta ahora presente en los países denominados "desarrollados". Se requieren cambios fundamentales en este modelo del mercado como valor supremo si el mundo quiere caminar por la senda del D.S, como enfatizó en la Cumbre de Río el Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Maurice Strong, y como aceptaron los 178 países del Planeta que consensuaron y firmaron la Declaración de Río y la Agenda 21 (1993). Estos

dos documentos resultarán cruciales para el inicio de ese cambio de rumbo que se empieza a demandar con urgencia desde múltiples plataformas.

La globalización parece conducirnos pues por una senda aún más peligrosa que la del crecimiento-desarrollo habido hasta ahora. Incluso, James Wolfensohn, presidente del Banco Mundial, declaraba recientemente, como si el "hacer" de las instituciones fuera un fin en sí mismo y estuviera fuera del control de los hombres: *"Si no actuamos ya, en los próximos años las desigualdades serán gigantescas y se convertirán en una bomba de relojería que estallará en la cara de nuestros hijos"*.

Por otra parte, también desde organismos internacionales, como es la UNESCO, vaticina premonitoriamente su Director General F. Mayor Zaragoza (1997) que, ante la grave situación del Planeta: *"Si la humanidad no altera el rumbo, la guerra imperará y volverán a llamar a la puerta para que nuestros hijos vayan a la guerra"*. El diagnóstico de Mayor Zaragoza es expeditivo: *"Hemos estado imponiendo modelos de desarrollo que constituían en realidad un negocio para los prestatarios... Pensamos en términos de competencia, enfrentamiento y exclusión... Nos comportamos con una irresponsabilidad total respecto a nuestros descendientes"*.

El Director General de la UNESCO avanza su receta fundamentándola, precisamente, en el protagonismo de *"lo local"*: *"Yo confío en instituciones como las autonomías y los municipios. La diversidad es nuestra riqueza, y son las instituciones locales las que pueden impulsar, desde abajo, un movimiento de fraternización internacional. La diversidad no debe darnos miedo, al contrario... Sólo el impulso desde abajo puede cambiar la dinámica actual y llevarnos a una mecánica de paz"*.

Desde plataformas más críticas se denuncia el soterrado proceso que se viene gestando desde el paladín de la globalización EE.UU, en cuanto a los intentos de desnutrir de poder y protagonismo a aquellos organismos internacionales que intentan contrapesar los nefastos impactos de la globalización económico-financiera. Es el caso de Noam Chomsky (1997) que denunciaba recientemente: *"En los últimos años EE.UU se ha dedicado a destruir la ONU, algo que ya ha hecho con la UNESCO... También destruirá la O.I.T (Organización Internacional del Trabajo). La tendencia es eliminar los organismos que representen las necesidades del mundo"*.

Tanto la ONU como la OIT han emitido ya críticas al proceso de globalización denunciadas recientemente por el Director del Centro de Información de la ONU (1997): *"La ONU y la OIT constatan que la globalización de la economía ha generado desarrollo, pero las desigualdades han aumentado dentro de los países y entre el Tercer y Primer Mundo... El crecimiento económico no parece sostenible y no frena la emigración"*.

La opinión de J. Pérez de Cuellar (1997), ex-Secretario General de la ONU, que ha defendido con vehemencia la diversidad cultural frente a la glo-

balización, es significativa: *"La globalización cultural es tan arrolladora que hay que frenarla y evitarla... Pensamos que la economía debe estar al servicio de la cultura, es decir, el desarrollo debe ser parte de la cultura entendida como los hábitos y el espíritu de un pueblo"*.

También resulta de interés contrastar estas reflexiones con aquéllas que se están haciendo, desde los sectores más radicales de Latinoamérica, respecto al confuso proceso de globalización. En el caso de Chiapas, México, la reacción violenta desde lo *"lo local"* no aparece sin embargo sectaria y excluyente. Así, el subcomandante Marcos (1997) del EZLN, hace una lectura, desde su propia realidad, de defensa del Estado nacional, frente a los *"megapolos"* que conlleva la globalización: *"El Estado-nación se está transformando en un simple aparato de seguridad al servicio de las mega-empresas"*. Marcos incorpora el concepto de megapolos, desde donde los Estados-nación son disueltos y atacados por los mercados financieros. Su reflexión acusa, precisamente al neoliberalismo, de fragmentar el Planeta para concentrar el poder en esas grandes Corporaciones Transnacionales que desde sus megapolos dirigen el mundo: *"Una de las paradojas de la 4ª Guerra es que está destinada a eliminar las fronteras y a 'unir' las naciones, provocando sin embargo una pulverización de las naciones... La construcción de megapolos y la fragmentación de los Estados son una consecuencia de la destrucción de los Estados-nación... La supresión de las fronteras comerciales, la explosión de las telecomunicaciones, las autopistas de la información, el poder de los mercados financieros, los acuerdos internacionales de libre-cambio, todo ello contribuye a destruir los Estados-nación. Paradójicamente la mundialización produce un mundo fragmentado, hecho de compartimentos estancos, apenas conectados por pasillos económicos... El neoliberalismo fragmenta el mundo que querría unificar y produce igualmente el centro político-económico que dirige esta guerra (la megapolítica). Por ello, concluye Marcos, "los zapatistas piensan que la defensa del Estado nacional es necesaria frente a la mundialización, y las tentativas para romper México en pedazos vienen del grupo que gobierna y no de las justas demandas de autonomía de los pueblos indígenas"*. Sorprende, ciertamente, que estas reflexiones nos lleguen desde La Selva Lacandona.

## **2. GLOBALIZACION CULTURAL**

¿La globalización económico-financiera y de los sistemas de información conlleva, necesariamente, la globalización cultural y política?... ¿Un solo mundo en lo económico, en el que el mercado y la competitividad aparecen como valores supremos, qué consecuencias tendrá sobre lo social, lo político, lo ambiental, lo cultural...?.

Estas cuestiones comienzan a plantearse cada vez con más inquietud en nuestro entorno. La necesaria visión holística, integral del Planeta, nos mues-

tra el error de buscar soluciones con planteamientos sectoriales, compartimentalizadores de esas categorías supremas.

Sabemos de la necesidad de pensar en un solo mundo en lo ambiental, pero también intuimos que un solo mundo en lo ambiental es incompatible con dos y tres mundos crecientemente distantes en lo social y en lo económico. Compartimentalizar la globalización económico-financiera de sus consecuencias sobre lo social, lo cultural, lo político, lo ambiental, está siendo crecientemente percibido como un grave peligro para el bienestar de la Humanidad.

La globalización económica está teniendo además de impactos indeseables sobre el paro, la cohesión social, incremento de la marginación y la pobreza, aumento de las diferencias del bienestar individual entre unos países y otros, resquebrajamiento de los procesos democráticos y del control social etc, otros efectos que, aunque no tan evidentes, comienzan a ser percibidos como peligrosos en la esfera de "lo local" al diluir las ricas diversidades culturales con la uniformización y homogeneización de los Pueblos y ciudadanos. Esa nueva cultura desideologizada y aparentemente apolítica que el consumismo informático y la sacralización del mercado como valor supremo impone, empieza a levantar alarmas y suspicacias reactivando fuerzas y sentimientos desde la escala local que permanecían anestesiados por el hechizo neoliberal y el llamado "pensamiento único" destructor, por uniformizador, del rico patrimonio cultural del Planeta (I. Ramonet, 1995). Esta reacción desde "lo local" de recuperación del control democrático desde el ciudadano, de defensa de lo propio, de lo singular, de lo que diferencia, no se está planteando como exclusión del resto, ni significa una vuelta a la cantonalización. Su fundamento está en la recuperación de la democracia participativa y en la preservación de valores culturales diversos que son los que enriquecen a la Humanidad. La potenciación de "lo local", la revuelta contra los intentos de uniformización global, no es en absoluto excluyente como precisamente lo está siendo la globalización neoliberal, sino que tiene un poderoso contenido de solidaridad al pretender conservar y proteger valores universalistas de defensa de los derechos individuales y colectivos. De ahí, como señala Encina (1997) *"todas las culturas están inmersas en una lucha global por la supervivencia"*. También Martine Blanc-Montmayer (1997), director de la Bibliotheque Publique d'Information (BPI), del Centro George Pompidou de París, denunciaba que *"existe una globalización de la cultura, cuando la cultura es lo contrario a la globalización"*.

Conectado con el peligro de la globalización cultural homogeneizadora y destructora de la diversidad cultural existente, las grandes lenguas, como la española, sienten también el riesgo de la globalización informativa sobre su propia identidad. Así, en el reciente Primer Congreso Internacional de la Lengua Española, celebrado en Zacatecas (1997), los académicos alertan también sobre la amenaza de la globalización informativa proponiendo establecer *"fronteras de defensa de las identidades propias"* (Bernardo Día Nosty) contra la penetración de las pautas uniformizadoras y la influencia anglosajona que llegan de la mano de las nuevas tecnologías. Argumentan que la globalización

es de hecho una "norteamericanización" y que el resto de los países hispanohablantes es "fortalecer las industrias culturales propias..., luchar contra la homogeneización de los mensajes y la expresión, que amenazan con limar las diversidades preciosas que conforman las culturas hispanas". Consecuentemente proponen que "frente a la imparable uniformización de contenidos, actitudes y lenguaje que llega desde los nuevos centros de poder, la comunidad hispanohablante debe establecer estrategias de defensa de la propia identidad".

Todo ello es compatible con el principio de que cualquier cultura necesita del intercambio con otras culturas ya que alimentarse sólo de sí misma le conduciría inexorablemente a su propia destrucción, argumento que aduce Jose Luis Abellán (1997) para defensa del pluralismo cultural, en la misma línea que lo hace en sus ensayos Günter Grass, insistiendo en que la riqueza cultural proviene de la diversidad.

En un reciente artículo sobre "Clonación y Biodiversidad" Abellán (1997) arremete contra una sociedad "cada vez más homogénea y uniformada" destacando el surgimiento de movimientos que reafirman el valor de la diferencia frente a un mundo donde los seres humanos tienden a convertirse en números. A eso conduciría, señala, "una civilización de seres clonados". Y es que, efectivamente, el pensamiento único del neoliberalismo al uso, con la globalización como objetivo bajo la égida del mercado, nos conduciría a un mundo de seres clonados, numerados, sin necesidad de la expresa clonación biogenética.

En el frontispicio del pensamiento neoliberal uno de los instrumentos para la homogeneización cultural en curso más eficaz radica en la intensa y mediatizada utilización de los mass media que "fabrican una 'realidad virtual' como vía de construcción artificial de la realidad social" (Baudrillard, 1993; R. Fernández Durán, 1996). También B. Muñoz (1995) analizó críticamente este inmenso poder de los mass media como forma de homogeneizar los estados de conciencia pretendiendo incluso "aniquilar la memoria histórica y la identificación del pasado".

Sin embargo, esta nueva "cultura global", que viene de la mano del pensamiento único, estimula, como se ha señalado, una reacción defensiva de las identidades locales cuyo alcance aún desconocemos. Ricardo de la Encina (1997) constataba recientemente: "el impacto de la globalización reactiva las identidades nacionales... Cualquier intento de crear una cultura global acentuaría la pluralidad de las memorias étnicas de las naciones que han sido minorizadas por la conciencia postmoderna y supondría, como de hecho ya sucede, un recrudecimiento de las movilizaciones políticas para rehabilitar sus identidades culturales". En consecuencia, quizás muchos de los procesos nacionalistas que hoy se manifiestan representen una reacción defensiva contra la pérdida o la amenaza de pérdida de diversidad cultural, innatas al proceso globalizador deshumanizador, y en absoluto un ataque al humanismo universalista. Razón ésta que induce a afirmar a R. de la Encina (1997, b): "no debe oponerse, como se hace con frecuencia, el humanismo

y el nacionalismo, Si acaso, el verdadero "enemigo" del nacionalismo no es ni el humanismo ni el auténtico internacionalismo, sino el falso e hipócrita cosmopolitismo, que por desgracia abunda... Es necesario multiplicar al máximo los modelos de civilización y de cultura, favoreciendo la diversificación de las sociedades humanas".

Recuperar, pues, valores cívicos y democráticos en el mantenimiento y preservación de la diversidad cultural respetuosa con los derechos individuales y colectivos y alejada de integrismos y sectarismos excluyentes, representa hoy uno de los frentes más activos contra la globalización uniformadora. Globalización que lanza sus dardos sibilamente tratando en ocasiones de confundir este derecho a la biodiversidad cultural, a la diferencia en armonía, con nacionalismos étnicos o raciales.

La defensa de la diversidad cultural y política y de las propias identidades regionales o nacionales del Planeta, no pueden deslegitimarse con alusiones a integrismos exclusivistas metiendo toda la reivindicación de "lo propio" dentro del saco integrista. (Véase Gurutz Jáuregui, 1997). Al resquebrajamiento del Estado-nación hay que responder con imaginación y creatividad solidaria, potenciando lo local a todos los niveles: naciones, regiones, comarcas y municipios, dentro de un humanismo, insisto, solidario y respetuoso con las minorías. El debilitamiento del Estado-nación no puede consumarse permitiendo que todo su poder y soberanía se desplacen hacia esas escalas de gobierno supraestatal alejadas del ciudadano y de muy difícil control democrático. M. Castells (1997) señalaba recientemente: *"el Estado-nación ha entrado en una crisis profunda... crisis de operatividad... ya no funciona. Y crisis de legitimidad. El Estado-nación parece, en efecto, cada vez menos capaz de controlar la globalización de la economía, de los flujos de información y de las redes criminales... La mayor parte de los problemas que afectan a la vida cotidiana, a saber, la educación, la sanidad, la cultura, el deporte, los equipamientos sociales, el transporte urbano, la ecología local, la seguridad ciudadana y el placer de vivir en nuestro barrio y en nuestra ciudad, son competencia y práctica de las entidades locales y autonómicas... La identidad de la gente se expresa cada vez más en un ámbito territorial distinto del Estado-nación moderno"*. Esta cruda constatación que describe M. Castells, termina cediendo un nuevo protagonismo a la escala local, lo que entiendo es sustancialmente positivo. Así Castells concluye: *"El Estado-nación pierde fuerza hacia arriba y se debilita por las cada vez más incisivas identidades regionales o nacionales, por abajo"*.

Paradójicamente pues, la globalización está propiciando un genérico reforzamiento de "lo local", reafirmación de identidades y demandas de un mayor poder y control local. De esa manera la diversidad cultural territorializada, sin exclusión ni discriminación, facilitará la responsabilidad social y el protagonismo más entusiasta de la sociedad civil con la recuperación de valores que contrarresten el frío mercantilismo del mercado y la competitividad y, en consecuencia, poder hacer frente al desafío del desarrollo insostenible y a la homo-

geneización globalizadora socialmente excluyente que conlleva al pensamiento neoliberal.

La humanización del sentido de la vida, que difícilmente se impondrá desde la escala internacional, tiene muchas más posibilidades de implementarse desde la escala local donde los grupos sociales y el ciudadano aún disponen de resortes de control social y político, de importantes parcelas en el diseño de su desarrollo, aunque se constate que es en el modelo de producción y consumo donde se encuentran las auténticas raíces del problema.

Por otra parte, en un mercado globalizado no cuentan los intangibles. Sólo desde la diversidad y heterogeneidad de las identidades locales pueden identificarse y valorarse esos intangibles que permitan y den sentido a un desarrollo sostenible. El feroz individualismo que conlleva el pensamiento neoliberal en la práctica y que hoy se impone desde escalas macro, difícilmente controladas democráticamente, ignora valores como la cooperación, la solidaridad, la cohesión social..., que no pueden valorarse a precios de mercado, pero que sí pueden incorporarse en las políticas locales que internalicen la idiosincrasia y valores colectivos de dichas comunidades. Las comunidades locales sí tienen cerebro y corazón frente al mercado que, en palabras de Paul Samuelson "*carece de estas vísceras*" (J. Estefanía, 1997).

Frente a la homogeneización-uniformización hay razones para reivindicar la diferencia, la diversidad, la subjetividad no excluyente que hoy resulta revolucionaria, siempre que implique humanización. Y esa diversidad tiene un anclaje territorial, soporte de identidades socio-culturales concretas en donde aún es posible preservar un auténtico control democrático en la formulación y diseño de su desarrollo. Por ello, esta biodiversidad cultural y política a preservar, es susceptible de favorecer un mundo más humanizado, menos frágil, más respetuoso con las minorías, más enriquecedor y mejor preparado para hacer frente a totalitarismos fanáticos, sean éstos políticos o económico-comerciales.

### **3. GLOBALIZACION AMBIENTAL**

De la mano del pensamiento neoliberal, casi mundializado, la globalización económico-financiera contagia y arrastra, con consecuencias aún poco conocidas, a lo cultural y a lo político, con impactos que comienzan, poco a poco, a ser objeto de preocupación e investigación.

En lo que respecta, sin embargo, al medio ambiente y a la ecología, la lectura de este proceso, estando también íntimamente conectado con la globalización económica, presenta un escenario diferente, mucho más claro y nítido, por lo que su aceptación social es generalizada.

Ciertamente en lo ambiental-ecológico son los valores universalistas, de la casa común, los que han levantado la alarma por el enfoque holístico obligado para el ecosistema planetario. La visión ecológica de la existencia de un solo mundo en lo ambiental, en el que sus partes y funciones aparecen íntimamente relacionadas, ha popularizado el principio que refuerza y revaloriza lo local a partir de la máxima "*pensar globalmente / actuar localmente*". De esta manera la iniciativa, la decisión, la acción adquieren su principal protagonismo desde las escalas locales, aunque el desarrollo sostenible tenga sólo explicación y vigencia cuando se contempla en el marco de referencia de la perspectiva global.

J. M. Naredo alerta ya contra "*el enfoque analítico-parcelario aplicado a la solución de problemas y a la búsqueda de rentabilidades a corto plazo*" presente especialmente en los sistemas urbanos. Por ello matiza que "*la diferencia entre sostenibilidad local (o parcial) y la global cobra importancia cuando, como es habitual, no se razona a largo plazo*" (J. M. Naredo, 1996).

La globalización de la cuestión ambiental no levanta temores ni suspicacias en su presentación y justificación, pero, la implementación del desarrollo sostenible no se está llevando a cabo desde la escala global, en paralelo con el proceso de globalización económico-financiera sino, fundamentalmente, desde escalas locales.

Desde la perspectiva ecológico-ambiental los pasos más trascendentales se están dando desde "*lo local*", a través de la articulación e implementación de sensibilidades locales y con instrumentos, estrategias y políticas formuladas democráticamente desde esas escalas. A pesar de las grandes dificultades que se observan en la consecución de la senda sostenible desde que fue formulada en la Cumbre de Río (1992), las iniciativas locales son muy conscientes de que hay que evitar que la sostenibilidad local se base en una creciente insostenibilidad global. En la senda hacia la sostenibilidad, lo local y lo global están condenados a entenderse. (Allende, J, 1995).

Lo cierto es que desde 1992 en que tuvo lugar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, se observan muchas más iniciativas desde la escala local en la interpretación e implementación del desarrollo sostenible, sobre todo en la lectura de lo que entendemos por ciudades sostenibles. La Conferencia sobre Asentamientos Humanos (Hábitat II), organizada por las Naciones Unidas en la ciudad de Estambul en junio de 1996, conocida como la Cumbre de las Ciudades y centrada en la sostenibilidad de las ciudades, resulta esclarecedora. También la Carta de Aalborg, resultado de la Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles, celebrada en Mayo de 1994 en Dinamarca, demuestra el protagonismo de "*lo local*" en la interpretación del desarrollo sostenible. El reciente informe "*Ciudades Europeas Sostenibles*" de la Comisión Europea, Marzo de 1996, resulta esclarecedor.

Pero, para "*actuar localmente*", hay que disponer de poder y capacidad de control y de implementación de políticas, planes y programas desde los

ámbitos territoriales locales. Y en este campo la ordenación del territorio con su bagaje instrumental articulado desde la escala local-regional, aparece como un andamiaje idóneo para la implementación de la cuestión ecológico-ambiental y para su control público (Allende, J. , 1995).

#### **4. CONFUSION EN EL ESCENARIO MUNDIAL**

A las reflexiones expuestas en torno a la globalización habría que añadir otras características de ese escenario global de fin de siglo, poco esperanzadoras para un futuro de mayor bienestar del Planeta y sus habitantes.

Diversos analistas vienen realizando diagnósticos incisivos de algunos de los aspectos más relevantes del panorama que ofrece ese mundo en proceso de creciente globalización (Angell, I., 1995; Jacobs, M., 1991; López, G.A et all. , 1995; Naiskitt, J., 1994; Sorensen, G., 1995; Fernández Durán, R., 1996; Martín Mateo, R., 1992...).

Asistimos, durante este apasionante fin del siglo XX, a una confusa reestructuración de un amplio abanico de parámetros y valores a escala global que deben ser interpretados con urgencia desde la escala local (nacional-regional) pues, junto a esa creciente ola globalizadora, de dimensión planetaria, se vislumbra también una esperanzadora reacción "*botton-up*" de protagonismo y revitalización de lo local-regional.

Sintéticamente los aspectos más relevantes de la confusa situación del Planeta gravitan en la órbita de los siguientes parámetros y reflexiones:

- En el escenario global destaca la crisis y deterioro de las relaciones Norte-Sur, a pesar del esfuerzo que realiza Naciones Unidas por mejorar y restablecer un nuevo escenario más justo y equitativo.
- Día a día emergen con fuerza las amenazas que progresivamente adquieren los problemas ecológicos de carácter global que tienen, sin embargo, una inmediata lectura desde la escala de "*lo local*".
- Presenciamos pues el amanecer de lo que se ha llamado "*Edad ecológica*" en un marco aparentemente poco propicio para abordar la cuestión medioambiental, al mantenerse el secular divorcio entre la economía y la ecología.
- El triunfo tan proclamado durante los ochenta y noventa del liberalismo, del capitalismo, de la economía de mercado y de la democracia; mientras, el rol predominante del Estado que cedía su lugar a la empresa privada y a instituciones supraestatales y transnacionales comienza, para algunos, a mostrar sus fisuras y debilidades, resquebrajándose sus cimientos.

- Desde luego en muchos de los países denominados "*desarrollados*" las actuales instituciones democráticas y formas representativas están en crisis, como lo están los partidos políticos y la propia imagen del "*corpus político*".
- Hay una crisis de confianza en las instituciones sociales, políticas y económicas que afecta a la llamada democracia liberal. Consecuentemente se busca otro tipo de representatividad mucho más participativa con bastante mayor protagonismo de la sociedad civil.
- Nos encontramos, paralelamente, en el inicio explosivo de la revolución de la información y sistemas sofisticados de comunicación, sin conocer hacia donde nos lleva en el contexto de la globalización.
- Parece admitirse que los valores y "*certezas*" socio-económicas del siglo XX empiezan a colapsar, aceptándose ya que el desarrollo, tal y como lo entendíamos, es insostenible. Desde múltiples plataformas se hace un urgente llamamiento a un cambio real en el modelo de producción y consumo.
- En contraste, solamente dos valores prevalecen insistentemente en el escenario político y económico internacional: el mercado y la competitividad.
- Emergen también algunos problemas y fuerzas aún poco conocidas como el desempleo en los países "*desarrollados*", junto a la aparición de nuevas élites sociales minoritarias pero crecientemente poderosas. Las transnacionales surgen como los auténticos poderes globales, a pesar de estar fuera del control político de los ciudadanos, e incluso de las naciones.
- Graves problemas como la pobreza, el desempleo y la precariedad del empleo, la marginación creciente, la contaminación y destrucción de recursos no renovables y de la naturaleza en general, el crecimiento de la población, migraciones masivas, plagas, catástrofes, creciente desigualdad entre países ricos y pobres etc, nos están proyectando un mundo bastante inseguro, con un futuro poco esperanzador para la población.
- Con las nuevas tecnologías la Humanidad se polariza en dos categorías de empleos: La élite intelectual, tecnológica, cultural y de negocios por una parte, y el resto, la gran mayoría de la población, el llamado "*inmobil and dependent service wokers*". Se pierden millones de puestos de trabajo y la lenta redistribución de la riqueza que venía propiciándose durante los últimos siglos, empieza a dar marcha atrás, volviéndose a generar fuertes desigualdades y a reforzarse la injusta estratificación social.
- Se percibe, consecuentemente, una crisis de confianza en las instituciones socio-políticas y económicas, detectándose un sentimiento bas-

tante generalizado de que todo se está acabando y de que estamos en el umbral de un cambio importante, si el mundo desea sobrevivir caminando por la senda del desarrollo sostenible, justo y equitativo.

- La globalización aquí en Europa parece realizarse bajo principios monetarios y económicos en el marco de Maastricht, sin despertar entusiasmos y adhesiones. Este escepticismo se generaliza y provoca un reforzamiento de sentimientos locales (nacionales, regionales...). Lo local adquiere un nuevo protagonismo, de regeneración democrática, de protección de su identidad cultural, en un escenario de aceptación de valores universalistas y solidarios aunque aún sea, ciertamente, incipiente.
- Un nuevo orden - que algunos denominan desorden- está emergiendo en esta nueva fase de telecomunicaciones con las nuevas "*autopistas de la información*", que llegan junto al proceso globalizador económico-cultural. Comienzan así a desaparecer las barreras y límites nacionales bajo el principal protagonista que actúa como supremo valor de ese cambio: "*el mercado*". Incluso el dinero se transforma en información electrónica y la moneda ya no puede ser monopolizada por los gobiernos nacionales.
- En la escala territorial, objeto de especial atención en el siguiente epígrafe, se observa una tendencia a la desertización del territorio, junto a una concentración de la población en las grandes ciudades. De continuar este proceso, particularmente claro en algunas regiones del Planeta, conllevaría graves problemas para el medio ecológico-natural y para la preservación de las áreas rurales, afectando al patrimonio cultural y a la biodiversidad humana, además de agravar los múltiples problemas que aquejan ya hoy a las megaciudades.
- El modelo neoliberal actúa también críticamente sobre las ciudades, asumiendo decisiones públicas tradicionales a través de procesos privatizadores de muchas actividades y servicios que antes, por su naturaleza, estaban sujetos a una gestión y control democrático. Cada vez más, transnacionales de servicios, corporaciones multinacionales, están presentes en el control de servicios públicos tradicionales. La proliferación de "*quangos*" (organizaciones no gubernamentales cuasi-autónomas) sustituye el control de gobiernos locales en actividades y servicios como vivienda, educación, sanidad, política ambiental, abastecimiento de agua, urbanismo etc. Así los Estados parecen defender más los intereses de las corporaciones transnacionales que los de sus propios ciudadanos, cediendo soberanía sobre asuntos económicos y de interés social a instituciones y organizaciones internacionales de difícil control democrático.

Pero junto a esta serie de problemas y amenazas, profundamente interrelacionadas y que aparecen de la mano de ese proceso globalizador bajo el pen-

samiento neoliberal, renacen también nuevos elementos, antídotos, conductas, que van a requerir especial atención para el contexto local por las aparentes contradicciones que se generan. Estas nuevas características las esbozo aquí con espíritu esperanzador, consciente de que estamos aún en el inicio de ese importante cambio que revierta la tendencia hacia la catástrofe.

- Junto a la globalización se observa una clara revitalización de "*lo local*", sin renunciar al pensamiento global hoy obligado, acompañada de una pérdida paulatina del papel tradicional del Estado-nación. El tandem global-local empieza a ser visto como dos hechos sincrónicos que no deben interpretarse como sincréticos contra el Estado-nación.
- Se percibe también un importante auge de las O.N.G's, movimientos sociales de solidaridad con alcance planetario y, en general, incipiente revitalización de organizaciones de la sociedad civil que demandan un mayor protagonismo y control en el diseño del desarrollo. Aparecen movimientos sociales transnacionales que incorporan principios de cooperación y solidaridad que, aunque puedan presentarse como colchón anestésico de situaciones explosivas, recuperan valores y principios que el mercado desatiende e ignora.
- Frente a los males de la globalización resurge con creciente intensidad el "*poder del consumidor*" acompañado de una demanda de mayor control democrático desde la escala local. Lo que Vandana Shiva denomina "*democratic pluralism*" (V. Shiva, 1996).
- Se generaliza la conciencia del grave problema ecológico global y se revitaliza también el necesario protagonismo local bajo el reconocimiento de que un solo mundo en lo ambiental es incompatible con dos y tres mundos crecientemente distantes en lo social y económico.
- Se reconoce que es necesario establecer un nuevo maridaje entre la economía y la ecología y medio ambiente, divorciados hasta ahora en la práctica. Cada vez son más las voces que claman por la ecologización de la economía, dentro del contexto del desarrollo sustentable o sostenible (D.S), aún pobremente comprendido y practicado, aunque crecientemente aceptado.
- Comienzan a consolidarse críticas al dominio de ese credo que es "*la competencia*" como valor supremo junto al "*mercado*", que provoca frecuentemente una confrontación social y éticamente indeseable, no sólo a escalas individuales, sino también de Estado contra Estado, región contra región, ciudad contra ciudad, e incluso suburbio contra suburbio.
- De la mano del Desarrollo Sostenible se refuerza sin embargo la necesidad de incorporar la planificación territorial (urbana y regional) en el marco de una nueva política de ordenación del territorio en la que las

consideraciones ambiental-ecológico-sociales cobrarán, deseablemente, un protagonismo desconocido, así como el papel y competencias de los entes locales territoriales de la sociedad civil organizada.

- Se observa, en consecuencia, la emergencia de ciudadanos con una conciencia transnacional como parte de ese orden en transformación, pero compatible con la revitalización de las prioridades nacionales o regionales nada dogmáticas y en un contexto de solidaridad desde la especificidad. Solidaridad y cooperación en las que la biodiversidad cultural representa un objetivo deseable del Desarrollo Sostenible.
- El creciente retroceso del papel del Estado y los intereses de los robustecidos agentes sociales privados en el marco de la gestión urbana-regional podría parecer que no apoya una expansión y consolidación de la práctica de la planificación territorial capaz de situar los intereses del conjunto de la sociedad por encima de los intereses individuales. Hay ciertamente contradicciones que necesitan tratarse y decantarse. Sin embargo, la planificación urbana y regional parece salir del letargo que atravesó durante la década de los ochenta en la que el "*laissez faire*" y la desregulación del neoliberalismo a ultranza cobraron una actualidad que hoy empieza a languidecer, al menos en Europa. La incorporación de la cuestión ambiental y el nuevo concepto del Desarrollo Sostenible motivan, en mi criterio, la urgente necesidad de una nueva y reforzada política de ordenación del territorio íntimamente ensamblada con la política medioambiental que emerge desde la escala local-regional.

Ciertamente el panorama en el escenario mundial aparece confuso pero, desde el enfoque de este trabajo, la paradoja que supone el que junto a la globalización se refuerce "*lo local*" (sincronía) y que resurjan valores y demandas que han permanecido excesivamente relegadas durante las últimas décadas, es al menos una esperanza.

Parece claro que el Estado-nación está en decadencia vaticinándose que quizás pronto aparezca como una peculiaridad o fenómeno del siglo XX. Hoy se diluyen o transforman en Estado-corporaciones, como se diluyen también las barreras de los límites nacionales aunque se observe una revitalización de "*lo local*". Los Estados controlan cada vez menos las variables macroeconómicas que se deciden por los auténticos poderes mundiales no controlados democráticamente, multinacionales y transnacionales, o por organizaciones supra-estatales reguladoras del mercado, como la Unión Europea, Mercosur...

Pero paralelamente, hemos insistido, la globalización y la crisis del Estado-nación estimulan ciertos resortes aún poco conocidos en "*lo local*", fragmentándose los Estados en unidades político-territoriales que captan, o es su pretensión, más poder y soberanía. Hay futurólogos como Heinetsen que esperan que durante el próximo siglo el número de "*Estados*" en las Naciones Unidas se incremente de los 184 actuales a más de 1000. Así el tandem global-local se refuerza mutuamente y hasta en Europa empieza a no sonar estridente la

idea de la "Europa de las regiones", e incluso, y aquí radica otro peligro de la globalización, la confusamente denominada "Europa de las ciudades".

## **5. GLOBALIZACION-POLARIZACION: ¿CIUDADES ESTADO?**

El panorama que suscita la reacción "botton-up", de revuelta social, reafirmando las identidades socio-culturales, locales-regionales y de las naciones sin Estado frente a la globalización, ha sido denominado por John Naisbitt (1994) como "la paradoja de lo global". Sintéticamente la describe así: *"Paradójicamente a medida que el mundo se integra económicamente, las partes que lo componen son cada vez más numerosas y más pequeñas e importantes. Al mismo tiempo que crece la economía global se expande también el número de sus partes"*.

En una economía unificada lo pequeño, las unidades económicas flexibles, pueden ser cada vez más poderosas a medida que los Estados-nación se transforman en obsoletos y lo local, representado por el municipio, la comarca, la región..., reivindica su propia singularidad socio-cultural y poder territorial. Según progresa la globalización hay reconocidos analistas que opinan que la gente, los Pueblos, son cada vez más conscientes de sus identidades en términos de lengua, cultura, idiosincrasia, territorio... Una tendencia que está conduciendo a la formación y reivindicación de un creciente número de países pequeños y regiones autónomas.

Este proceso de transformación afecta también al quehacer político por lo que viene acompañado de un análisis crítico del sistema democrático representativo, tal y como lo conocemos. Así se observan crecientes demandas de:

- Descentralización (principio de subsidiaridad).
- Democracia participativa (participación pública).
- Revitalización de la sociedad civil y de sus O.N.G's.
- Mayor control de decisiones públicas y mayor transparencia.

Un nuevo escenario emerge en respuesta o estimulado por el proceso de globalización económico-financiera que, evidentemente, tiene una lectura desde el territorio y la conformación de un modelo territorial sobre el que hay que empezar a reflexionar.

Son diversos los expertos que constatan un incipiente modelo territorial fundamentado en la gran ciudad como soporte último del proceso de globalización. Este modelo, si llega a imponerse, alberga en sus entrañas graves consecuencias en lo ambiental, en lo cultural, en lo social y en lo político.

Desde analistas próximos aparecen reflexiones en esa dirección, aunque con contenidos críticos diferenciados. Así Manuel Castells (1990) adelanta que: *"En este modelo de crecimiento... las grandes ciudades desempeñan un*

*papel estratégico fundamental". También Ramón Fernández Durán (1996), de manera más incisiva, constata "la consolidación de un modelo territorial... en el que resalta la macrocefalia de sus principales ciudades", eso que denomina "ciudades globales"... "Todo ello redundará en una mayor presión sobre los espacios urbanizados eliminando lo poco que queda de autonomía en los espacios rurales... agudizando los desequilibrios territoriales y ambientales... Hechos que pueden llegar a configurar un escenario de polarización...", si bien la situación es enormemente diferente a la existente en la Edad Media, cuando surgen las ciudades Estado".*

El proceso de desestructuración territorial que conlleva la globalización económica tiende, como ya hemos detectado, a concentrar poder de decisión en instituciones o corporaciones supraestatales alejadas del control democrático directo, y por abajo a mimetizar esa centralización de poder en megaciudades, ciudades globales, ciudades Estado..., vaciando y desnutriendo de poder real a las regiones, las comarcas o los municipios. De ahí la reacción desde "lo local" que hemos expuesto ya. La globalización tiende a expresarse territorialmente potenciando las grandes ciudades o ciudades poder ("nuevas fortalezas" las denomina R. Fernández Durán, 1996), con impactos graves socio-culturales y sobre el medio ambiente, al propiciar, en primer término, el abandono poblacional de las áreas rurales y el estancamiento de comarcas y ciudades medias.

Este incipiente modelo de desarrollo polarizado tendrá consecuencias muy perjudiciales en el equilibrio territorial y en la implementación del desarrollo sostenible, con independencia de sus implicaciones socio-culturales, al propiciar la uniformidad y el "pensamiento único".

La creciente debilidad de los Estados-nación no debiera arrastrar la pérdida de poder y soberanía de aquellas escalas territoriales más próximas al ciudadano donde éste encuentra y reconoce su identidad desde un sentimiento colectivo histórico, como sucede en el sentido de pertenencia a naciones, regiones, comarcas y municipios. Es, además, desde esas escalas territoriales desde donde la reconstrucción de la democracia participativa y la cultura cívico-democrática puede implementarse con consistencia.

En la escala de "lo local" pueden definirse e implementarse políticas ambientales, educativas, sanitarias, energéticas, de ordenación del territorio etc, capaces de reajustar, socializar y humanizar el duro modelo de producción y consumo que se diseña desde instancias supraestatales. Modelo global que favorece un esquema territorial donde la población y el poder político tienden a concentrarse en megaciudades de difícil control económico, social y político, además de homogeneizador de gustos, necesidades y culturas.

De esa manera, de progresar el modelo territorial polarizado, las ciudades-Estado mimetizarían al Estado-nación centralista pero desde una posición que, en contraste con un modelo territorial difuso, favorecería la uniformización-desideologización de los ciudadanos y, en consecuencia, los objetivos de los poderes fácticos económico-financieros que están tras la globalización.

Tendríamos así ciudades-Estado no intervencionistas, pero sí gendarmes del pensamiento único y del consumo unificado.

Por el contrario, el reforzamiento y revitalización de "*lo local*", con ciudades pequeñas, medias y grandes, con centros comarcales activos, con cabeceras regionales:

- Facilita la democracia participativa, el control social, la transparencia.
- Mantiene y enriquece la diversidad cultural favoreciendo la solidaridad y otros valores que la gran ciudad diluye y anula.
- Propicia un modelo territorial más equilibrado con deseables implicaciones para la conservación y recuperación del sistema ecológico-ambiental.
- Permite la implementación de programas agropecuarios y ecológicos integrados en la vida cotidiana de los espacios rurales.
- Ofrece mucha menos vulnerabilidad al sistema ante situaciones catastróficas imprevistas. Es más versátil y flexible.
- Favorece la interpretación e implementación del desarrollo sostenible. Es desde "*lo local*", desde donde el desarrollo sostenible y tangible puede comprenderse a través de esa intensa participación pública. Desde la escala global es el crecimiento económico el que figura como único credo.
- Refuerza sentimientos colectivos y de cooperación vinculados a un territorio concreto con el que se sienten identificados y del que se sienten responsables, enriqueciendo así las relaciones sociales humanizadas y la solidaridad.

En síntesis, un modelo territorial que contribuye a internalizar aquellos atributos y características que se detectan en las diferencias habituales entre un modelo disperso y un modelo concentrado.

En este nuevo escenario de globalización descrito y de paralela crisis del Estado-nación, son varias las cuestiones e interrogantes que necesitan debatirse y clarificarse:

- ¿Qué modelo interesa a los poderes que están tras la globalización?
- ¿Qué alternativas existen?
- ¿Están en la misma situación de partida el modelo territorial de los países del Tercer Mundo y del Primer Mundo?
- ¿Qué tipo de esquema territorial de distribución poblacional y de actividades económicas debe propiciar la nueva senda-filosofía del desarrollo sostenible?
- Tanto desde el punto de vista democrático, como de política medioambiental y ecológica, ¿el camino a seguir debe incidir en un modelo concentrado o en un modelo de dispersión concentrada?

– ¿No es absolutamente diferente propiciar un modelo territorial concentrado en grandes ciudades, ciudades globales, como son o pretenden serlo: París, Río de Janeiro, Bogotá, Singapur, Rotterdam, Buenos Aires, Tokio, Madrid, Moscú, Barcelona..., que un modelo territorial que favorezca las ciudades medias y pequeñas, y las regiones de las que forman parte esas ciudades?

El paradigma del desarrollo "*desde abajo*", de desarrollo local endógeno (Vázquez Barquero, A., 1988 y 1993), de la importancia concedida al sentimiento colectivo de pertenencia a una comunidad con identidad propia, del potencial que se concede a la existencia de un vínculo cultural histórico con el territorio, favorece desde luego un modelo disperso, dentro de una razonable concentración en ciudades pequeñas y medianas (Allende, J., 1988).

La alternativa frente a la globalización económico financiera y cultural debe estar, en mi criterio, en la recuperación del poder desde abajo, esto es, desde los municipios, las comarcas, las regiones, asumiendo que aquí están las ciudades y que, efectivamente las ciudades deben de asumir un nuevo protagonismo... Pero cuidado con las grandes ciudades, las ciudades globales, las ciudades-Estado, sobre todo en el contexto actual de creciente proceso de globalización.

Frecuentemente, cuando se habla del nuevo poder o protagonismo de las ciudades, se está pensando en las grandes ciudades, las grandes áreas metropolitanas, y ese modelo polarizado puede de hecho generar, de la mano de la globalización, una nueva dictadura de las grandes ciudades que se transformarían a la postre en ciudades-Estado.

En este contexto y centrándonos ya en el caso Europeo, se nos presentan también una serie de cuestiones que van a exigir un debate abierto y relativamente urgente:

- ¿ Debemos caminar hacia una Europa de las regiones?
- ¿ Hacia una Europa de las ciudades, entendidas como grandes ciudades o ciudades-Estado?
- ¿ Hacia una Europa de las ciudades en la que se refuerce el protagonismo de las ciudades medias y pequeñas?
- ¿ Hacia una Europa de las comarcas que, evidentemente, disponen de ciudades cabecera?

No hay que olvidar que toda ciudad, sea grande, mediana o pequeña, forma parte de una región y de una comarca. Desde las perspectivas de la política de ordenación del territorio, de la política ecológico-ambiental, de la política agro-pecuaria, de equipamientos sociales, energética, etc; lo razonable es que la formulación, coordinación e implementación se articulen sobre espacios supramunicipales y supraurbanos, capaces de priorizar criterios de colaboración, cooperación, coordinación y solidaridad. Y en este contexto, dependiendo de las realidades territoriales, la escala idónea no es la ciudad, sino la comar-

ca y la región. El concepto de ciudad tiene el peligro de excluir a la región o anularla, pero la región nunca excluye a la ciudad.

La realidad que parece percibirse en Europa es que la Europa de las regiones cede terreno a la Europa de las ciudades, que en realidad pretende ser no la del rico abanico de ciudades pequeñas y medianas, sino la Europa de las grandes ciudades ya existentes, la Europa de las grandes áreas metropolitanas ya consolidadas, de las ciudades globales o en ciernes.

Esta Europa de las macro-ciudades va, ciertamente, por un camino opuesto a una concepción comarcal o regional del territorio en la que se refuerce el papel y protagonismo de la gran mayoría de ciudades existentes. Recientemente en unos *"Encuentros de Desarrollo Local y Empleo"*, celebrados en Galicia (Allende, J., 1996), sugería unas cuestiones que aún siguen vigentes en torno a esa Europa futura de las grandes ciudades que se aleja de la Europa de las regiones y comarcas a medida que va consolidándose la globalización:

- ¿ Puede ser la comarca, con cabecera comarcal nacida desde abajo, desde las propias esencias de los municipios con sentimiento comarcal, una unidad político-territorial a tener más en cuenta en ese escenario futuro?

Si llega a conformarse esa Europa de las ciudades globales, que desertizaría los territorios rurales, debilitando poco a poco a las ciudades pequeñas y medianas:

- ¿ Es eso bueno para nuestras comunidades histórico-territoriales y para la conservación y protección de los aspectos ambientales y ecológicos del territorio?
- ¿ Qué consecuencias puede tener la concentración de poder, dominio y población, en las grandes ciudades, con respecto a la realidad comarcal y de ciudades medias?
- ¿ Qué consecuencias sobre el creciente abandono y desertización de las áreas rurales tradicionales y regiones en declive?
- ¿ Qué implicaciones tendría sobre la pérdida de diversidad cultural y natural ese proceso que hace de los Pueblos ciudadanos cada vez más homogeneizados?

Y, en términos de desarrollo sostenible o vida sostenible, ¿será más sostenible una Europa donde la vida mayoritaria de sus gentes y actividades se concentre en unas pocas grandes ciudades, o una Europa en la que cohesistan ciudades medias situadas como centros referenciales de convivencia de entidades comarcales o regionales vivas y activas?

## BIBLIOGRAFIA

- ABELLÁN, J.L. (1997). "Clonación y Biodiversidad". *El País*, 12/4/1997.
- ALLENDE, J. (1998). "Desarrollo Económico Local y Reestructuración Urbano-Regional", en "La Ciudad. Instrumento de Recuperación Económica y Creación de Empleo". Ayuntamiento de Vitoria - Ayuntamiento de Pamplona. Vitoria-Gasteiz.
- ALLENDE, J. (1991). "Escala Local y Escala Internacional en el Conflicto Ambiental". *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 124.
- ALLENDE, J. (1995). "Desarrollo Sostenible. De lo Global a lo Local". *Ciudad y Territorio - Estudios Territoriales*, nº 104. Madrid.
- ALLENDE, J. (1995). "El Desarrollo Sostenible desde la Ordenación del Territorio". *Economía y Sociedad*, nº 12. Madrid.
- ALLENDE, J. (1996). "La Comarca desde la Globalización. Reflexiones Urgentes". En *Encuentros de Desarrollo Local y Empleo*. Diputación de La Coruña - Cocello de Culleredo. La Coruña.
- ANGELL, I. (1995). "Winners and Losers in the Information Age". *L.S.E. Magazine*. Summer. London.
- BLANC - MONTMAYEUR, M. (1997). En *El Mundo*, 9/4/1997.
- BAUDRILLARD, J. (1993). "La Ilusión del Fin". Ed. Anagrama, Barcelona.
- CASTELLS, M. (1990). "Estrategias de Desarrollo Metropolitano en las Grandes Ciudades Españolas: La Articulación entre Crecimiento y Calidad de Vida". En AA.VV, "Las Grandes Ciudades en la Década de los Noventa". Ed. Sistema, Madrid.
- CASTELLS, M. (1997). "¿Fin del Estado-Nación?". *El País*, 26/19/1997.
- Congreso Internacional de Lengua Española (I). (1997). Zacatecas, México. *El País* 12/4/1997.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Río 1992. Dirección General de Política Ambiental, MOPTMA, 1993.
- CHOMSKY, N. (1997). *El Mundo*, 24/1/1997.
- DE LA ENCINA, R. (1997, a). "Nacionalismo y Globalización". *El Mundo*, 17/3/1997.
- DE LA ENCINA, R. (1997, b). "Humanismo y Nacionalismo". *El Mundo* 17/2/1997.
- Director del Centro de Información de la O.N.U. *El País*, 17/4/1997.
- ESTEFANÍA, J. (1997). "Contra el Pensamiento Unico". Ed. Taurus.
- FERNÁNDEZ DURÁN, R. (1993). "La Explosión del Desorden. La Metrópoli como Espacio de la Crisis Global". Ed. Fundamentos, Madrid.
- FERNÁNDEZ DURÁN, R. (1996). "Contra la Europa del Capital". Talasa Ed. Madrid.
- JÁUREGUI, G. (1997). "Los Nacionalismos Minoritarios y La Unión Europea". Ed. Ariel.
- JACOBS, M. (1991). "The Green Economy". Pluto Press.
- LÓPEZ, G.A., Smith, J and Pagnucco, R. (1995). "The Global Tide". *The Bulletin of the Atomic Scientists*, July-August.
- MAYOR ZARAGOZA, F. (1997). *El País*, 22/6/1997.
- MARCOS, Subcomandante E.Z.L.N (1997). "La 4<sup>ème</sup> Guerre Mondiale a commencé". *Le Monde Diplomatique*, Agosto, París.
- MARTIN MATEO, R. (1993). "El hombre. Esa especie en peligro". Edit. Campomanes, Madrid.
- MUÑOZ, B. (1995). "Teoría de la Pseudocultura. Estudios de Sociología de la Cultura y de la Comunicación de Masas". Ed. Fundamentos, Madrid.
- NAREDO, J.M. (1996). "Sobre el Origen, el Uso y el Contenido del Territorio Sostenible", en "Ciudades para un Futuro más Sostenible". Hábitat II, MOPTMA, Madrid.
- NAISBITT, J. (1994). "The Global Paradox". Avon Books.

- PÉREZ DE CUELLAR, J. (1997). El País, 19/4/1997.
- RAMONET, I. (1995). "Cómo nos Venden La Moto". Icaria, Barcelona.
- SHIVA, V. (1996). "The Alternative to Corporate Protectionism", Bifa - The Seed, nº15 y nº16.
- SORENSEN, G. (1995). "For Futures". The Bulletin of the Atomic Scientists, July-August.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1993). "Política Económica Local". Pirámide.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1988). "Desarrollo Local. Una Estrategia de Creación de Empleo". Pirámide.



**ESPECIALIZACION Y  
CONCENTRACION  
SECTORIAL DE LA  
INDUSTRIA MANUFACTURERA  
DE LA CAPV**

**Mikel Navarro Arancegui**  
*Catedrático de Economía de la Universidad de Deusto*



# **ESPECIALIZACION Y CONCENTRACION SECTORIAL DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DEL PAIS VASCO**

*Mikel Navarro Arancegui*

*Este trabajo tiene por objetivo profundizar en el conocimiento de la especialización y concentración que presenta en la actualidad la industria manufacturera de la CAPV, así como en la evolución que tal especialización y concentración han tenido desde la entrada de nuestro país en la Comunidad Europea. Con relación a anteriores análisis este estudio presenta de novedoso el extender la comparación de la industria vasca además de a la Unión Europea, a EEUU, Japón y Corea; el empleo de una mayor desagregación sectorial y de una mayor serie de agrupaciones de actividad; y el que el período de análisis alcanza hasta 1994, recogiendo así plenamente los efectos que la gran recesión de primeros de los años noventa tuvo en la industria vasca.*

## **1. ANALISIS DE LA DESCOMPOSICION Y DE LA ESPECIALIZACION SECTORIAL**

Se puede obtener un primer conocimiento de la industria manufacturera de un país observando la distribución porcentual de su valor añadido bruto (VAB) entre los diferentes sectores o ramas de actividad. Pero ese conocimiento se ve notablemente enriquecido si el análisis de la descomposición porcentual del VAB manufacturero entre los diferentes sectores se completa con un estudio de la especialización relativa, que ponga en relación la imagen de la industria manufacturera de ese país -obtenida mediante la observación de la descomposición sectorial de su VAB- con la imagen de la industria manufacturera de otros países.

El modo habitualmente empleado para medir el grado de especialización de un determinado sector de un país consiste en relacionar el porcentaje que supone el VAB de dicho sector respecto a todo el VAB (en este caso, respecto al VAB de toda la industria manufacturera) con el porcentaje que supone el VAB de dicho sector respecto a todo el VAB en un conjunto de países objeto de referencia. En nuestro estudio, en que el conjunto de países objeto de referencia será la Tríada (es decir, el colectivo que resulta de agregar Europa-8,

EEUU y Japón), el índice de especialización de un sector (I) de un país determinado podría expresarse formalmente del siguiente modo:

$$\frac{YAB_{i,PAIS}}{YAB_{TOTAL}}$$

Índice de especialización = -----

$$\frac{YAB_{i,INDIA}}{YAB_{TOTAL}}$$

### CUADRO 1

DESCOMPOSICION PORCENTUAL E INDICES DE ESPECIALIZACION RELATIVA, POR RAMAS DE ACTIVIDAD EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA DE LA CAPV

	Descomposición porcentual			Especialización relativa		
	1985	1994	1994-85	1985	1994	1994-85
ALIMENTACION, BEBIDAS Y TABACO	7,18	7,67	0,49	0,63	0,65	0,01
- Alimentación	4,55	5,18	0,63	0,55	0,59	0,04
- Bebidas	1,97	1,96	-0,01	1,05	1,04	-0,01
- Tabaco	0,67	0,53	-0,13	0,56	0,46	-0,09
TEXTIL, CONFECCION, CUERO, CALZADO	1,74	1,62	-0,12	0,29	0,32	0,04
- Textil	1,00	0,66	-0,33	0,31	0,25	-0,06
- Confección	0,56	0,74	0,17	0,26	0,42	0,15
- Cuero y calzado	0,18	0,22	0,04	0,24	0,37	0,13
MADERA Y MUEBLES	3,85	3,87	0,02	1,01	1,02	0,01
- Madera	1,65	2,00	0,35	0,76	0,93	0,17
- Muebles	2,20	1,87	-0,33	1,33	1,13	-0,20
PAPEL Y ARTES GRAFICAS	6,57	6,31	-0,26	0,77	0,71	-0,06
- Papel	4,29	2,85	-1,44	1,28	0,86	-0,42
- Artes gráficas	2,28	3,46	1,18	0,44	0,62	0,18
REFINO DE PETROLEO Y OTROS	2,72	3,12	0,40	1,21	1,36	0,15
- Refino de petróleo	2,72	3,12	0,40	1,21	1,36	0,15
QUIMICA	6,78	5,89	-0,89	0,73	0,57	-0,16
- Química de base e industrial	5,58	4,63	-0,96	1,23	1,03	-0,20
- Química final	0,84	0,82	-0,03	0,33	0,28	-0,05
- Farmacia	0,36	0,45	0,09	0,17	0,16	-0,01
CAUCHO Y PLASTICOS	7,97	8,45	0,48	2,25	1,95	-0,30
- Caucho y neumáticos	5,74	5,57	-0,17	5,13	5,05	-0,09
- Productos plásticos	2,23	2,88	0,65	0,92	0,89	-0,03

**CUADRO 1** (Continuación)

	Descomposición porcentual			Especialización relativa		
	1985	1994	1994-85	1985	1994	1994-85
INDUSTRIA NO METALICA	3,67	4,26	0,59	1,03	1,16	0,13
- Vidrio	1,49	1,62	0,13	1,75	1,99	0,24
- Otras industrias no metálicas	2,18	2,64	0,46	0,81	0,92	0,12
METALURGIA Y PRODUCTOS METALICOS	34,26	31,33	-2,93	2,72	2,57	-0,15
- Siderurgia	11,63	8,43	-3,19	2,85	2,32	-0,53
- Metalurgia no férrea	1,66	1,29	-0,37	1,07	0,84	-0,22
- Construcción y artículos metálicos	20,97	21,60	0,63	3,02	3,08	0,06
MAQUINARIA NO ELECTRICA	10,52	10,51	-0,01	0,91	1,02	0,11
- Maquinaria	10,49	10,44	-0,05	1,15	1,25	0,10
- Maquinaria de oficina y ordenadores	0,03	0,08	0,04	0,01	0,04	0,03
MATERIAL ELECTRICO	6,92	8,02	1,10	0,65	0,68	0,03
- Maquinaria eléctrica	6,69	7,65	0,96	1,37	1,48	0,11
- Material de radio, TV y telecomunicación	0,23	0,37	0,14	0,04	0,06	0,02
MATERIAL DE TRANSPORTE	6,79	7,69	0,89	0,59	0,74	0,15
- Automóviles y sus piezas	3,85	3,93	0,08	0,51	0,51	0,00
- Construcción naval	1,31	1,53	0,22	1,68	2,47	0,79
- Aeronáutica	0,00	0,59	0,59	0,00	0,34	0,34
- Otro material de transporte	1,63	1,64	0,00	5,14	4,92	-0,22
MATERIAL PROFESIONAL	0,50	0,47	-0,03	0,16	0,18	0,02
- Instrumentos de precisión óptica	0,50	0,47	-0,03	0,16	0,18	0,02
OTRAS MANUFACTURAS	0,52	0,78	0,25	0,24	0,30	0,06
- Otras manufacturas	0,52	0,78	0,25	0,24	0,30	0,06
TOTAL	100,00	100,00	0,00	1,00	1,00	1,00

Fuente: "Eustat, Cuentas Industriales; OCDE, Base STAN. (Elaboración propia)"

En el cuadro 1 (Pág. 176 y 177) se recogen los datos relativos a la distribución porcentual y especialización de la industria manufacturera de la CAPV relativos a 1985 (año anterior a la entrada de nuestro país en la Comunidad Europea) y a 1994 (último año para el que se dispone de datos publicados, y que pone final a la seria recesión que azotó a la economía de nuestro país y a la de los países industrializados en los primeros años de la década de los noventa). Con dichos datos se ha elaborado la tabla 1.

El apartado A de la tabla 1 (Pág. 178 y 179) pone de manifiesto la coincidencia de un *importante peso porcentual* y una *elevada especialización relativa* en los sectores de *Metalurgia y productos metálicos* y *Caucho y plásticos*. En cambio, en otros sectores que por su notable participación porcentual en el VAB manufacturero total de la CAPV podrían hacer creer que son característicos de la CAPV (a saber: Material eléctrico, Material de transporte,

**TABLA 1: PARTICIPACION PORCENTUAL DE LOS SECTORES EN EL VAB TOTAL Y ESPECIALIZACION  
SECTORIAL RELATIVA  
EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA DE LA CAPV (en 1994)**

**A) DESAGREGACION EN 14 SECTORES**

	<b>Especialización baja</b> $0,75 > i$	<b>Especialización media</b> $0,75 < i < 1,25$	<b>Especialización alta</b> $i > 1,25$
<b>Participación alta</b> $x > 6\%$	(8,02) Material eléctrico (0,68) (7,69) Material de transporte (0,74) (7,67) Alimentación, bebidas y tabaco (0,71) (6,31) Papel y artes gráficas (0,71)	(10,52) Maquinaria no eléctrica (1,02)	(31,33) Metalurgia y ptos. Metálicos (2,57) (8,45) Caucho y plásticos (1,95)
<b>Participación media</b> $6\% \geq x \geq 4\%$	(5,89) Química (0,57)	(4,26) Industria no metálica (1,16) (3,87) madera y muebles (1,02)	
<b>Participación baja</b> $x < 4\%$	(1,62) Textil, confección, cuero y calzado (0,32) (0,78) Otras manufacturas (0,30) (0,47) Material profesional (0,18)		(3,12) Refino de petróleo (1,36)

**TABLA 1: (Continuación) B) DESAGREGACION EN 31 SECTORES**

	Especialización baja $i < 0,75$	Especialización media $0,75 < i < 1,25$	Especialización alta $i > 1,25$
Participación alta $x > 4\%$	(5,18) Alimentación (0,59)	(10,44) Maquinaria (1,25) (4,63) Química de base e industrial (1,03)	(21,60) Construcción y art. metálicos (3,08) (8,43) Siderurgia (2,32) (7,65) Maquinaria eléctrica (1,48) (5,57) Caucho y neumáticos (5,05)
Participación media $4\% \geq x \geq 2\%$	(3,93) Automóviles y sus piezas (0,51) (3,46) Artes gráficas (0,62)	(2,88) Productos plásticos (0,89) (2,85) Papel (0,86) (2,64) Otras industrias no metálicas (0,92) (2,00) Madera (0,93)	(3,12) Refino de petróleo (1,36)
Participación baja $x < 2\%$	(0,82) Química final (0,28) (0,78) Otras manufacturas (0,30) (0,74) Confección (0,42) (0,66) Textil (0,25) (0,59) Aeronáutica (0,34) (0,53) Tabaco (0,46) (0,47) Instrum. de precisión óptica (0,18) (0,45) Farmacia (0,16) (0,37) Mat. de radio, TV y telecomunic. (0,06) (0,22) Cuero y calzado (0,37) (0,08) Maq. de oficina y ordenadores (0,04)	(1,96) Bebidas (1,04) (1,87) Muebles (1,13) (1,29) Metalurgia no férrea (0,84)	(1,64) Otro material de transporte (4,92) (1,62) Vidrio (1,99) (1,53) Construcción naval (2,47)

Alimentos, bebidas y tabaco y Papel y artes gráficas), el índice de especialización relativa nos muestra que se encuentran menos desarrollados que en los restantes países avanzados (véase, sobre estos el cuadro 2. Abajo y siguiente).

**CUADRO 2**  
INDICES DE ESPECIALIZACION RELATIVA DE LOS SECTORES MANUFACTUREROS (EN 1994)

	CAPV	ESPAÑA	EEUU	JAPON	COREA	EUROPA-8
<b>ALIMENTACION, BEBIDAS Y TABACO</b>	0,65	1,68	0,88	0,98	1,04	1,12
- Alimentación	0,59	1,58	0,87	1,12	0,86	1,02
- Bebidas	1,04	2,48	0,72	0,75	1,07	1,46
- Tabaco	0,46	1,12	1,20	0,33	2,33	1,39
<b>TEXTIL, CONFECCION, CUERO, CALZADO</b>	0,32	1,34	0,95	0,79	1,28	1,22
- Textil	0,25	1,19	1,02	0,70	1,34	1,24
- Confección	0,42	1,35	1,02	0,94	1,22	1,04
- Cuero y calzado	0,37	2,00	0,47	0,77	1,15	1,65
<b>MADERA Y MUEBLES</b>	1,02	0,82	1,31	0,68	0,36	0,99
- Madera	0,93	0,80	1,59	0,58	0,36	0,83
- Muebles	1,13	0,85	0,95	0,81	0,36	1,21
<b>PAPEL Y ARTES GRAFICAS</b>	0,71	0,64	1,27	0,88	0,54	0,86
- Papel	0,86	0,51	1,24	0,84	0,58	0,92
- Artes gráficas	0,62	0,71	1,29	0,90	0,51	0,83
<b>REFINO DE PETROLEO Y OTROS</b>	1,36	1,58	0,76	0,50	1,70	1,64
- Refino de petróleo	1,36	1,58	0,76	0,50	1,70	1,64
<b>QUIMICA</b>	0,57	1,46	1,09	0,85	1,00	1,04
- Química de base e industrial	1,03	1,10	1,07	0,84	1,19	1,07
- Química final	0,28	1,89	1,04	0,81	1,01	1,12
- Farmacia	0,16	1,58	1,18	0,92	0,70	0,91
<b>CAUCHO Y PLASTICOS</b>	1,95	1,49	0,99	0,96	1,10	1,05
- Caucho y neumáticos	5,05	2,15	0,90	0,95	2,11	1,13
- Productos plásticos	0,89	1,26	1,01	0,96	0,76	1,02
<b>INDUSTRIA NO METALICA</b>	1,16	2,10	0,63	1,02	1,24	1,31
- Vidrio	1,99	1,69	0,82	0,87	1,10	1,27
- Otras industrias no metálicas	0,92	2,21	0,58	1,06	1,27	1,32
<b>METALURGIA Y PRODUCTOS METALICOS</b>	2,57	0,71	0,87	1,05	1,11	1,07
- Siderurgia	2,32	0,77	0,64	1,45	1,94	0,93
- Metalurgia no férrea	0,84	0,63	0,89	1,10	0,82	1,01
- Construcción y artículos metálicos	3,08	0,69	0,98	0,83	0,74	1,16

**CUADRO 2** (Continuación)

	CAPV	ESPAÑA	EEUU	JAPON	COREA	EUROPA-8
MAQUINARIA NO ELECTRICA	1,02	0,54	0,97	1,11	0,70	0,94
- Maquinaria	1,25	0,60	1,00	1,03	0,74	0,97
- Maquinaria de oficina y ordenadores	0,04	0,25	0,85	1,43	0,51	0,77
MATERIAL ELECTRICO	0,68	0,47	0,92	1,30	1,41	0,81
- Maquinaria eléctrica	1,48	0,69	0,73	1,38	0,76	0,91
- Material de radio, TV y tele-comunicación	0,06	0,29	1,07	1,24	1,92	0,73
MATERIAL DE TRANSPORTE	0,74	1,01	1,06	0,97	1,13	0,97
- Automóviles y sus piezas	0,51	1,07	0,91	1,11	1,08	0,98
- Construcción naval	2,47	1,65	0,75	1,39	4,55	0,89
- Aeronáutica	0,34	0,32	1,91	0,17	0,00	0,90
- Otro material de transporte	4,92	2,08	0,64	1,07	1,61	1,26
MATERIAL PROFESIONAL	0,18	0,14	1,71	0,58	0,51	0,73
- Instrumentos de precisión óptica	0,18	0,14	1,71	0,58	0,51	0,73
OTRAS MANUFACTURAS	0,30	0,52	0,76	1,94	0,49	0,42
- Otras manufacturas	0,30	0,52	0,76	1,94	0,49	0,42
TOTAL	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00

Fuente: "Eustat, Cuentas Industriales; OCDE, Base STAN. (Elaboración propia)"

El apartado B de la tabla 1 (Pág. 179), que ofrece datos con un mayor nivel de desagregación sectorial, permite apreciar una mayor correlación que en el apartado A de la tabla entre el nivel de participación porcentual en el VAB manufacturero total y la especialización relativa de cada sector. En dicho cuadro destaca el escaso atractivo que presentan la mayor parte de los sectores que presentan en la CAPV un alto nivel de especialización (*Construcción y artículos metálicos, Siderurgia, Caucho y neumáticos, Refino de petróleo, Construcción naval...*): son en su mayor parte sectores de la segunda revolución industrial, bastante contaminantes o consumidores de energía, de nivel tecnológico y de crecimiento de demanda bajos... (véase, más adelante, el análisis por agrupaciones de actividad). *Lo contrario sucede con buena parte de los sectores que en la CAPV tienen un menor índice de especialización: Maquinaria de oficinas y ordenadores, Material de radio, TV y telecomunicación, Farmacia, Instrumentos de precisión óptica, Química final y Aeronáutica.*

Por último, en cuanto a la evolución sectorial habida, el cuadro 1 permite apreciar que *la Siderurgia y el Papel experimentan una pérdida importante de peso dentro del total manufacturero y una reducción significativa de su índice de especialización entre 1985 y 1994. Por contra, Maquinaria eléctrica y de Aeronáutica son los sectores que experimentan un mayor avance, debiéndose el aumento que muestra el sector de Construcción naval más al anormalmente bajo nivel de actividad que presentaba dicho sector en 1985 (en pleno proceso de reconversión) que a una tendencia real a aumentar su peso dentro de la industria manufacturera vasca.*

Si en lugar de atender a las clásicas clasificaciones sectoriales recurrimos a una serie de agrupaciones de actividades que, por su elevada capacidad explicativa, han ido introduciéndose en la literatura internacional relativa a temas industriales (véase más adelante el anexo metodológico), cabría destacar lo siguiente:

En primer lugar, en lo relativo al destino económico de los bienes, sobresale la *elevada especialización que tiene la industria manufacturera de la CAPV en los sectores de bienes intermedios y la subespecialización en los de bienes de consumo* (véase cuadro 3. Pág. 183). En lo que respecta a bienes de equipo, ha sido habitual sostener que la industria vasca se encuentra también especializada en tal tipo de productos. Es posible que tal idea se deba a que, hasta fechas recientes, las comparaciones del caso vasco solían limitarse a la economía española; y, ciertamente, debido a la fuerte subespecialización de España en la producción de bienes de equipo y a la concentración geográfica de buena parte de la producción española de este tipo de productos en la CAPV, la industria vasca se encuentra especializada con respecto a la española en tal tipo de productos. Pero el cuadro 4 (Pág. 184) muestra claramente que en 1994 *con relación a Europa-8 o Japón, aunque no subespecializada, la industria vasca tampoco presentaba una significativa sobreespecialización, y que con relación a EEUU se encontraba incluso subespecializada.*

Otro hecho que destaca es que, mientras las economías de EEUU, Japón y Europa-8 presentan especializaciones por destino económico de los bienes poco contrastadas, *las industrias vasca y españolas presentan unos perfiles de especialización muy contrastados, y de sentido contrario*: la de la CAPV, con una gran debilidad de sectores productores de bienes de consumo; y la de España, con una gran debilidad de sectores productores de bienes de equipo. Parecería desprenderse que la coherencia de los sistemas productivos vasco y español es inferior a la de los tres grandes componentes de la Tríada, e incluso a la de una economía emergente como Corea.

En cuanto a las agrupaciones de actividades *en función del nivel tecnológico y del crecimiento de demanda de los sectores, la especialización que presenta la industria manufacturera vasca es muy negativa*: la industria de la CAPV tiene una especialización muy baja en sectores de nivel tecnológico y crecimiento de la demanda altos, y una alta especialización en los de nivel tecnológico bajo. Obsérvese, además, que *la posición de la CAPV a este respecto es incluso peor que la de la industria manufacturera española*. Europa-8, aunque con una especialización más favorable que las industrias vasca y española, también se encuentra en una desfavorable situación con respecto a Japón y, más aún, con respecto a EEUU. Resulta destacable, asimismo, la buena situación relativa que presenta la industria coreana en lo relativo a estas dos agrupaciones de actividad.

Si pasamos a ver la especialización de la industria manufacturera vasca con relación a la llamada clasificación técnico-económica, destaca, por un lado, la *bajísima especialización existente en sectores muy intensivos en ciencia*

### CUADRO 3

DESCOMPOSICION PORCENTUAL Y ESPECIALIZACION RELATIVA POR AGRUPACIONES DE ACTIVIDAD EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA DE LA CAPV

	Descomposición porcentual			Especialización relativa		
	1985	1994	1994-85	1985	1994	1994-85
<b>DESTINO ECONOMICO DE LOS BIENES</b>						
- Bienes de consumo	17,97	19,93	1,96	0,51	0,53	0,03
- Bienes intermedios	68,06	65,33	-2,74	1,49	1,39	-0,09
- Bienes de equipo	13,97	14,74	0,77	0,75	0,94	0,19
- Total	100,00	100,00	0,00	1,00	1,00	0,00
<b>NIVEL TECNOLOGICO</b>						
- Alto	7,81	9,60	1,79	0,37	0,46	0,09
- Medio	32,55	31,97	-0,58	1,04	0,99	-0,04
- Bajo	59,64	58,43	-1,21	1,26	1,25	-0,01
- Total	100,00	100,00	0,00	1,00	1,00	0,00
<b>CRECIMIENTO DE LA DEMANDA</b>						
- Alto	14,24	15,05	0,81	0,50	0,53	0,03
- Medio	38,78	39,93	1,15	0,91	0,92	0,00
- Bajo	46,99	45,03	-1,96	1,60	1,60	-0,01
- Total	100,00	100,00	0,00	1,00	1,00	0,00
<b>CLASIFICACION TECNICO-ECONOMICA</b>						
- Intensivo en recursos naturales	19,09	20,22	1,13	0,85	0,87	0,03
- Intensivo en mano de obra	23,23	24,00	0,77	1,53	1,64	0,12
- Intensivo en economías de escala	39,39	35,74	-3,65	1,23	1,09	-0,15
- Intensivo en ciencia y tecnología	0,89	1,58	0,69	0,08	0,17	0,09
- Intensivo en diferenciación	17,41	18,46	1,05	0,88	0,92	0,04
- Total	100,00	100,00	0,00	1,00	1,00	0,00
<b>NIVEL SALARIAL</b>						
- Alto	13,39	13,61	0,23	0,55	0,57	0,02
- Medio	65,00	63,16	-1,84	1,38	1,34	-0,05
- Bajo	21,61	23,22	1,61	0,75	0,81	0,05
- Total	100,00	100,00	0,00	1,00	1,00	0,00

Fuente: "Eustat, Cuentas Económicas; OCDE, Base STAN. Elaboración propia."

y tecnología (Aeronáutica, Maquinaria de oficina y ordenadores, Material de radio, TV y telecomunicaciones...), resultado coincidente con el análisis antes efectuado por nivel tecnológico de los sectores; y por otro, la *sobre-especialización en sectores intensivos en mano de obra*. Este último resultado, que casa un tanto mal con la imagen que se tiene de la industria de la CAPV, merece una cierta explicación.

En primer lugar hay que hacer notar a este respecto que, tal como se explica en el anexo metodológico, los valores del sector de Construcción y artí-

**CUADRO 4**  
**INDICE DE ESPECIALIZACION RELATIVA DE LAS AGRUPACIONES DE**  
**ACTIVIDAD (en 1994)**

	CAPV	ESPAÑA	EEUU	JAPON	COREA	EUROPA-8
<b>DESTINO ECONOMICO DE LOS BIENES</b>						
- Bienes de consumo	0,53	1,29	0,98	1,03	0,88	0,99
- Bienes intermedios	1,39	0,93	0,96	1,00	1,17	1,04
- Bienes de equipo	0,94	0,52	1,18	0,92	0,76	0,90
- Total	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
<b>NIVEL TECNOLOGICO</b>						
- Alto	0,46	0,55	1,13	1,08	1,00	0,82
- Medio	0,99	1,03	0,96	1,07	0,95	0,97
- Bajo	1,25	1,18	0,97	0,92	1,03	1,10
- Total	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
<b>CRECIMIENTO DE LA DEMANDA</b>						
- Alto	0,53	0,77	1,11	1,01	1,03	0,89
- Medio	0,92	1,13	0,99	0,97	0,93	1,03
- Bajo	1,60	1,04	0,90	1,04	1,08	1,06
- Total	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
<b>CLASIFICACION TECNICO-ECONOMICA</b>						
- Intensivo en recursos naturales	0,87	1,52	0,90	0,90	1,01	1,18
- Intensivo en mano de obra	1,64	0,89	0,93	1,01	0,88	1,05
- Intensivo en economías de escala	1,09	1,07	1,02	1,01	1,11	0,98
- Intensivo en ciencia y tecnología	0,17	0,65	1,40	0,79	0,47	0,83
- Intensivo en diferenciación	0,92	0,52	0,95	1,19	1,13	0,88
- Total	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
<b>NIVEL SALARIAL</b>						
- Alto	0,57	1,17	1,04	0,90	0,98	1,05
- Medio	1,34	0,78	1,03	1,01	1,07	0,96
- Bajo	0,81	1,23	0,91	1,07	0,90	1,02
- Total	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00

"Fuente: Eustat, Cuentas Industriales; OCDE, Base STAN. (Elaboración propia)"

culos metálicos -que en la agrupación de actividades técnico-económica elaborada por la OCDE aparece clasificado como trabajo-intensivo- se encuentran algo sobrevalorados, porque, al no disponerse de un nivel de desagregación sectorial plenamente equivalente para la CAPV, se han debido imputar al mismo en el caso vasco algunas actividades no trabajo-intensivas que la OCDE contabiliza en otros sectores (en particular, en Siderurgia y Metales no férreos). En segundo lugar, la consideración del sector de Construcción y artículos metálicos como trabajo-intensivo es un tanto discutible, o cuando menos es menos clara que la de sectores trabajo-intensivos tales como Textil, Confección, Cuero y calzado en los que la CAPV se encuentra muy subspecializada. Una señal

**CUADRO 5**  
VARIACION PORCENTUAL DEL VAB EN TERMINOS REALES

	CAPV	ESPAÑA	EEUU	JAPON	COREA	EUROPA-8	TRIADA
<b>ALIMENTACION, BEBIDAS Y TABACO</b>							
TABACO	114,8	124,7	96,4	96,6	179,8	113,5	102,8
- Alimentación	116,7	124,7	104,9	96,8	203,9	116,6	106,7
- Bebidas	115,2	124,8	106,6	96,9	204,0	122,2	112,2
- Tabaco	99,8	124,3	62,3	89,2	128,3	95,5	78,4
<b>TEXTIL, CONFECCION, CUERO, CALZADO</b>							
TEXTIL	113,7	94,0	122,6	77,9	109,2	101,7	105,5
- Textil	105,4	105,5	136,7	87,2	119,8	110,2	115,7
- Confección	103,2	84,4	114,7	67,8	101,9	94,8	99,1
- Cuero y calzado	177,7	85,1	77,9	72,6	81,3	90,6	84,9
<b>MADERA Y MUEBLES</b>							
MADERA	106,2	116,3	101,9	90,4	139,8	116,6	104,9
- Madera	121,5	116,3	96,5	87,6	135,6	119,8	101,7
- Muebles	91,0	116,4	111,3	93,2	144,0	115,3	109,7
<b>PAPEL Y ARTES GRAFICAS</b>							
PAPEL	100,2	119,1	106,2	117,3	243,6	125,7	113,5
- Papel	91,9	119,0	122,8	114,2	259,7	129,3	123,3
- Artes gráficas	113,6	119,2	96,5	119,1	230,4	123,7	107,5
<b>REFINO DE PETROLEO Y OTROS</b>							
REFINO	133,2	126,4	113,1	118,7	290,7	108,0	110,9
- Refino de petróleo	133,2	126,4	113,1	118,7	290,7	108,0	110,9
<b>QUIMICA</b>							
QUIMICA	94,6	134,8	133,8	136,5	362,6	128,1	132,2
- Química de base e industrial	113,1	134,8	136,4	130,2	362,6	116,0	126,7
- Química final	71,3	121,4	107,4	143,4	474,4	146,6	126,0
Farmacia	93,1	155,7	165,2	140,9	269,5	142,7	152,4
<b>CAUCHO Y PLASTICOS</b>							
CAUCHO	92,8	131,1	150,6	112,5	215,5	134,3	135,9
- Caucho y neumáticos	92,2	131,2	135,0	102,6	215,5	113,4	120,1
- Productos plásticos	97,6	131,0	156,5	116,3	215,6	145,1	142,5
<b>INDUSTRIA NO METALICA</b>							
INDUSTRIA	128,4	141,8	109,8	114,9	234,1	127,1	118,1
- Vidrio	129,5	142,0	110,7	114,9	234,5	128,3	118,4
- Otras industrias no metálicas	127,2	141,8	109,4	114,9	234,1	127,1	118,2
<b>METALURGIA Y PRODUCTOS METALICOS</b>							
METALURGIA	118,4	107,5	116,3	119,0	242,3	115,3	116,6
- Siderurgia	92,1	94,4	116,9	109,6	241,7	112,9	113,0
- Metalurgia no férrea	101,1	94,8	113,4	109,1	241,7	127,7	117,2
- Construcción y artículos metálicos	134,2	121,5	116,8	133,3	243,6	114,6	118,5
<b>MAQUINARIA NO ELECTRICA</b>							
MAQUINARIA	114,0	110,5	151,6	104,3	424,1	108,6	126,6
- Maquinaria	113,6	110,4	162,0	104,5	409,8	111,0	131,8
- Maquinaria de oficina y ordenadores	255,3	111,5	114,2	103,9	545,6	97,3	107,0
<b>MATERIAL ELECTRICO</b>							
MATERIAL	186,1	168,1	189,8	242,6	541,8	141,4	190,6
- Maquinaria eléctrica	183,6	164,6	144,1	276,5	435,3	144,4	179,9
- Material de radio, TV y telecomunicación	260,4	175,2	228,9	219,3	586,5	258,3	234,2
<b>MATERIAL DE TRANSPORTE</b>							
MATERIAL	116,6	137,3	81,6	123,3	273,7	107,6	97,6
- Automóviles y sus piezas	100,8	154,1	92,1	124,4	469,8	108,5	105,6
- Construcción naval	31,7	31,3	51,6	113,0	125,4	86,3	80,6

**CUADRO 5** (Continuación)

	CAPV	ESPAÑA	EEUU	JAPON	COREA	EUROPA-8	TRIADA
- Aeronáutica	n.d.	92,3	72,3	121,1	n.d.	117,5	82,0
- Otro material de transporte	97,2	107,8	72,3	121,4	218,0	101,2	99,2
MATERIAL PROFESIONAL	144,2	180,8	112,7	94,9	312,7	112,8	110,3
- Instrumentos de precisión óptica	144,2	180,8	112,7	94,9	312,7	112,8	110,3
OTRAS MANUFACTURAS	236,8	170,2	128,5	126,6	152,3	109,6	124,3
- Otras manufacturas	236,8	170,2	128,5	126,6	152,3	109,6	124,3
TOTAL	114,5	125,2	119,6	124,6	247,1	117,3	119,9

"Fuente: Eustat, Cuentas Industriales; OCDE, Base STAN. (Elaboración propia)"

Nota: para deflactar los VAB de la CAPV se han tomado los deflactores del VAB de España.

de esto último la tenemos en que la agrupación de actividades en función del nivel salarial elaborada por la OCDE no incluye el sector de Construcción y artículos metálicos en el grupo de sectores de nivel salarial bajo (como cabría esperar de un sector trabajo intensivo), sino en el grupo de nivel salarial medio. Si nos restringiéramos, pues, a los sectores trabajo-intensivos y de nivel salarial bajo (a saber: Textil, confección, cuero y calzado, y Otras manufacturas), tal como se puede apreciar en el cuadro 1, la industria manufacturera de la CAPV presenta un nivel de especialización muy bajo: aproximadamente un 0,32.

Cabría añadir también, con respecto a la clasificación técnico-económica, que, tal como era de esperar por la escasa dotación de recursos naturales de la CAPV, se confirma la *subespecialización en sectores intensivos en recursos naturales* (subespecialización que no resulta mayor por la importancia relativa que en la CAPV tiene el Refino de petróleo). E igualmente, se confirma la alta especialización en sectores intensivos en economías de escala puesta de manifiesto en Navarro *et al.* (1994), alta especialización que todavía sería mayor si las actividades de Fundición férrea y Forja, contenidas en la CAPV en el sector de Construcción y artículos metálicos, se hubieran imputado, igual que hace la OCDE, a la Siderurgia (sector considerado intensivo en economías de escala).

Por último, en la agrupación de actividades en función del nivel salarial, destaca la alta especialización de la CAPV en sectores de nivel salarial medio. En contra de lo que cabría esperar, España presenta, en cambio, una baja especialización en sectores de nivel salarial medio, y una alta especialización en los de nivel salarial bajo (resultado no tan sorprendente) y en los de nivel salarial alto (resultado bastante extraño). Esto último se debe a la alta especialización que, según los datos de la base STAN de la OCDE, presenta la industria española en los sectores de Refino de petróleo y Química. Esta alta especialización de la industria española en el sector Químico no coincide con los resultados de otros análisis de especialización: por ejemplo, con los de Navarro *et al.* (1994) a partir de datos de la base SEC2 de Eurostat, o con los de Alonso (1995) a partir de datos de comercio exterior.

Si pasamos del análisis de tipo estático, efectuado para 1994, a un análisis del cambio experimentado por la industria manufacturera desde 1985 hasta dicho año 1994, habría que empezar señalando que *la industria manufacturera vasca ha tenido un crecimiento en términos reales bastante similar al de la media europea y al de EEUU, pero inferior al de España y Japón, y ni qué decir, al espectacular crecimiento de la industria coreana* (véase cuadro 5. Pág. 185 y 186). Añadamos, no obstante, que los datos procedentes de indicadores de coyuntura industrial (en particular, el Índice de Producción Industrial) muestra para el período 1995-97 tasas de crecimiento superiores en la CAPV que en el resto de los ámbitos territoriales objeto de comparación (a excepción de Corea) y que los últimos datos provenientes de los indicadores opináticos parecen indicar que el fuerte dinamismo de la industria vasca parece que se mantendrá, cuando menos, en 1998.

El segundo hecho que cabría destacar, desde un punto de vista dinámico, es la *favorable evolución experimentada por la especialización relativa de la industria manufacturera de la CAPV entre 1985 y 1994*:

- *Disminuye el fuerte contraste que existía en 1985, en la especialización por destino económico de los bienes, entre los bienes intermedios (con una muy alta especialización), por un lado, y los bienes de consumo y de equipo (con una baja especialización), por otro. Además, eso sucede por un aumento del peso de los sectores productores de bienes de equipo, en los que en 1985 se tenía una notable subespecialización, lo que cabe valorar positivamente. En efecto, como ha puesto de manifiesto la literatura económica al respecto, “es precisamente en este tipo de industrias en las que se centra con mayor relieve la generación y difusión del progreso técnico”, y porque la subespecialización y en los sectores de bienes de equipo comporta para la economía de ese país una dependencia tecnológica y una subordinación respecto al exterior que “afecta a su capacidad competitiva e hipoteca su futuro a una posición secundaria en el concierto de las nacionales industrializadas” (Buesa y Molero, 1988: 43).*
- *Se reduce, asimismo, la subespecialización de la industria manufacturera de la CAPV en los sectores de nivel tecnológico alto y, en menor medida, en los sectores de crecimiento de demanda altos.*
- *Mejora la especialización de la industria manufacturera de la CAPV en los sectores intensivos en ciencia y tecnología y en diferenciación.*

Indiquemos, de paso, que en el caso de la industria manufacturera española también tiene lugar una mejora de la especialización relativa, e incluso algo más marcada que la de la industria manufacturera de la CAPV.

## 2. CONCENTRACION SECTORIAL EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA

Ha sido frecuente indicar en los estudios relativos a la economía de la CAPV el alto nivel de concentración y especialización sectorial en esta existente. Ha sido habitual, en este sentido, hablar del monocultivo del metal de la industria vasca. Este apartado tiene por objetivo verificar si se da un nivel de concentración notablemente superior al de otros lares y discutir las posibles ventajas y desventajas de ello.

Una de las vías para medir el nivel de concentración sectorial existente en la industria manufacturera es utilizar un indicador discreto de concentración: ver qué porcentaje supone el VAB de los 4 mayores sectores manufactureros en el VAB del total de la industria manufacturera. Expresado formalmente sería:

$$CR4 = \frac{S_1 + S_2 + S_3 + S_4}{S}$$

donde CR4 indica que el índice de concentración se está calculando tomando en cuenta la participación de los mayores sectores en el total de la industria manufacturera, y donde  $S_i$  es la parte de las cuatro mayores ramas "i" en el VAB del total de la industria manufacturera.

Otra de las vías para calcular el nivel de concentración sectorial, menos simple e intuitiva que la del indicador discreto de concentración arriba expuesta pero más correcta, es la de utilizar un indicador acumulativo de concentración. El índice de Herfindahl, por ejemplo, resulta de la suma de los cuadrados de las participaciones de cada una de las ramas en el total de la producción de la industria manufacturera. Expresado de un modo formal, el índice de Herfindahl (H) se obtendría del siguiente modo:

$$H = \sum_i S_i^2$$

Dado que cabe considerar que el nivel de concentración sectorial puede guardar relación con el tamaño de la economía, hemos incorporado al estudio del nivel de concentración algunos países más contenidos en la base STAN de la OCDE, que no habían sido considerados en el apartado de la especialización productiva ya que no ofrecían siempre datos con el nivel de desagregación sectorial suficiente como para trabajar con las agrupaciones de actividades en tal apartado manejadas. Eso comporta que para el cálculo del nivel de concentra-

**CUADRO 6**  
INDICES DE CONCENTRACION SECTORIAL EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA

	1985		1994	
	CR4	Indice H	CR4	Indice H
CAPV	50,0	0,093	48,6	0,092
España	33,9	0,058	36,3	0,062
EEUU	41,5	0,067	36,7	0,064
Japon	47,7	0,076	46,7	0,075
Holanda	39,4	0,067	35,4	0,062
Alemania	44,1	0,069	43,2	0,067
Francia	41,4	0,065	40,4	0,064
Italia	36,8	0,060	36,4	0,058
Reino Unido	42,3	0,067	42,1	0,068
Suecia	44,6	0,079	43,5	0,076
Finlandia	43,7	0,072	43,9	0,076
Austria	37,3	0,060	39,9	0,064
Bélgica	44,5	0,075	43,1	0,072
Dinamarca	49,8	0,086	50,6	0,087
Grecia	43,5	0,074	44,9	0,080
Portugal	41,9	0,071	47,0	0,085
Corea	38,5	0,061	43,1	0,073

"Fuente: OCDE, Base STAN; Eustat, Cuentas Industriales (elaboración propia)"

ción hemos debido utilizar un nivel de desagregación sectorial ligeramente inferior al utilizado en el apartado anterior. No se han podido desagregar los sectores siguientes: Maquinaria no eléctrica, Material eléctrico y Material de transporte.

Pues bien, el cuadro 6 (Arriba) muestra los resultados que se obtienen al calcular los dos indicadores de concentración más arriba señalados. Antes de proceder a su lectura, no obstante, una advertencia: el índice de Herfindahl ofrecería un valor algo inferior para la CAPV si, al igual que para los restantes países hace la base STAN de la OCDE, la Forja y la Fundición pudieran haberse distribuido entre los sectores de Siderurgia y Metalurgia no férrea, en lugar de incluirse en el sector de Construcción y artículos metálicos. Según mis estimaciones, eso puede suponer una subida de algo más de 0,01 puntos en el índice de Herfindahl global de la CAPV. En el caso del índice discreto CR4, el hecho anterior no tiene apenas efecto, ya que tanto Construcción y artículos metálicos como Siderurgia se encuentran entre los cuatro mayores sectores tomados en consideración y, por lo tanto, lo que se contabiliza en uno no se contabiliza en el otro; la distorsión vendría, en este caso, por la inclusión en Construcción y artículos metálicos, en lugar de en Metalurgia no férrea, de la Fundición no férrea.

El cuadro 6 (Arriba) muestra que el índice de Herfindahl ofrece para la CAPV el valor más alto de todos los países tomados en consideración. No obstante, si corrigiéramos el dato de la CAPV de la sobrevaloración antes señala

**TABLA 2: CLASIFICACION DE SECTORES Y AGRUPACIONES DE ACTIVIDAD**

1	2	3	4	5		Cuentas Industriales de EUSTAT	Base STAN de la OCDE
C	B	M	R	B	ALIMENTACION, BEBIDAS Y TABACO	29+30+31+32+	311+312
C	B	M	R	B	• Alimentación	33+34	313
C	B	M	R	B	• Bebidas	35	314
					• Tabaco	36	
I	B	B	T	B	TEXTIL, CONFECCION, CUERO Y CALZADO	37	321
C	B	B	T	B	• Textil	38	322
C	B	B	T	B	• Confección	39	323+324
					• Cuero y calzado		
I	B	B	R	B	MADERA Y MUEBLES	40	331
C	B	B	R	B	• Madera	41	332
					• Muebles		
I	B	M	E	M	PAPEL Y ARTES GRAFICAS	42	341
C	B	M	E	M	• Papel	43	342
					• Artes gráficas		
I	B	M	R	A	REFINO DE PETROLEO Y OTROS	2+3	353+354
					• Refino de petróleo		
I	M	A	E	A	QUIMICA	14+15	351
C	M	A	E	A	• Química de base e industrial	16p	352 (exc.
C	A	A	I	A	• Química final	16p	3522)
					• Farmacia		3522
I	M	M	E	M	CAUCHO Y PLASTICOS	44	355
I	M	M	E	M	• Caucho y neumáticos	45	356
					• Productos plásticos		
I	B	B	R	M	INDUSTRIA NO METALICA	12	362
I	B	B	R	M	• Vidrio	11+13	361+369
					• Otras industrias no metálicas		
I	B	B	E	M	METALURGIA Y PRODUCTOS METALICOS	8	371
I	M	B	R	M	• Siderurgia	9	372
I	B	B	T	M	• Metalurgia no férrea	17+18+19+20	381
					• Construcción y artículos metálicos		

**TABLA 2** (Continuación)

1	2	3	4	5		Cuentas Industriales de EUSTAT	Base STAN de la OCDE
K	M	M	D	M	MAQUINARIA NO ELECTRICA	21+22	382
K	A	A	I	A	•Maquinaria • Maquinaria de oficina y ordenadores	23p	(exc.3825) 3825
I	A	A	D	B	MATERIAL ELECTRICO	24+25p	383 (exc. 3832)
I	A	A	D	M	• Maquinaria eléctrica • Material de radio, TV y telecomunicación	25p	3832
C	M	M	E	A	MATERIAL DE TRANSPORTE	26	3843
K	B	B	E	M	• Automóviles y sus piezas	27	3841
K	A	A	I	A	• Construcción naval	28p	3845
K	M	B	E	B	• Aeronáutica • Otro material de transporte	28p	3842+3844+ 3849
K	A	A	I	M	MATERIAL PROFESIONAL	23p	385
					• Instrumentos de precisión óptica		
C	M	B	T	B	OTRAS MANUFACTURAS	46	39
					• Otras manufacturas		

- (1) Agrupación según destino económico de los bienes  
 (2) Agrupación según el nivel tecnológico  
 (3) Agrupación según el crecimiento de demanda  
 (4) Agrupación según criterios técnico-económicos  
 (5) Agrupación según nivel salarial

da, hay algunos países (Dinamarca, Portugal y Grecia) que presentarían un nivel de concentración superior. En el caso del índice de concentración CR4 Dinamarca es el país que presenta un mayor nivel de concentración sectorial, seguido por la CAPV, Portugal y Japón. España, en cambio, sobresale por su bajo nivel de concentración, junto a Holanda, Italia y EEUU.

En suma, la CAPV se situaría entre los países con un mayor nivel de concentración sectorial en la industria manufacturera. Este resultado difiere en parte del hallado en Navarro *et al.* (1994), obtenido con datos de SEC2 de Eurostat correspondientes a una desagregación en 13 sectores manufactureros, en lugar de la desagregación en 26 sectores manufactureros aquí manejada. En Navarro *et al.* (1994), aunque la CAPV presentaba un índice de concentración sectorial relativamente elevado, países como Holanda, Bélgica, Luxemburgo o Dinamarca aún tenían índices superiores, y el índice español no se encontraba muy alejado del vasco.

Digamos, por último, en cuanto a la evolución, que los datos del cuadro 6 (pág. 189) muestran que el *índice de concentración de la CAPV ha experimentado una ligera reducción*, debida fundamentalmente a la pérdida de peso del sector siderúrgico entre 1985 y 1994. En España, en cambio, la incorporación a la Comunidad Europea ha ido acompañada de un aumento en el grado de concentración sectorial. Entre los restantes países, hay países que ven aumentar su nivel de concentración sectorial y otros que ven disminuirla, destacando entre los primeros Corea, y entre los segundos EEUU y Holanda.

Sobre las ventajas o desventajas derivadas de un alto nivel de concentración, en Navarro *et al.* (1994; pp. 191-192) señalábamos cómo la literatura sobre Dirección de Empresas, al analizar la eventuales ventajas en materia de reducción de riesgos y de mayor estabilidad que para una corporación tendría una diversificación sectorial o de negocios, había puesto de manifiesto que los grupos de empresas con negocios no relacionados no son valorados positivamente por el mercado, que los rendimientos crecientes y el tamaño competitivo no se consiguen sumando negocios no relacionados y recursos o capacidades heterogéneas, y que la diversificación dificulta la transferencia de capacidades y habilidades entre distintos negocios y la consecución de una cultura común. Y que igualmente, la literatura sobre sistemas productivos locales y los análisis de competitividad de Porter, Krugman, etc. muestran que la *competitividad que presenta la industria de un ámbito territorial determinado va frecuentemente ligada a la existencia en dicho territorio de un elevado grado de concentración sectorial*, que genera efectos sinérgicos (centros de formación y tecnológicos específicos, industria auxiliar...) favorables para todas las empresas en él situados. En tal sentido señalábamos que, *más que la concentración sectorial, lo preocupante era la especialización sectorial dominante en la CAPV, es decir, lo poco atractivos que resultaban los sectores en que se encontraba concentrada la mayor parte de la producción manufacturera de la CAPV.*

El debate sobre las consecuencias de la Unión Económica y Monetaria (UEM) también ha tratado sobre el tema de la concentración y diversificación sectorial. En efecto, la posibilidad de shock asimétricos -y por lo tanto, el riesgo derivado de la pérdida del tipo de cambio como instrumento de ajuste nacional ante perturbaciones económicas- es tanto mayor cuanto más difieran y menos diversificadas sean las estructuras económicas de los diferentes países integrantes de la unión. Frente a los planteamientos de los partidarios de la UEM, que sostenían que el grado de diversificación económica y de comercio intraindustrial de los países europeos es grande, autores como Krugman advertían que el funcionamiento dentro de una gran mercado había llevado a los diferentes estados pertenecientes a EEUU a una especialización industrial muy contrastada (aunque EEUU, como conjunto, pudiera presentar una diversificación sectorial muy elevada) y que era muy posible que la misma tendencia se impusiera en el futuro en la Unión Europea. En tal sentido, un elevado grado de concentración sectorial aumenta la probabilidad de los shock asimétricos y acentúa los riesgos que comporta la pérdida del manejo del tipo de cambio como mecanismo de ajuste por la pertenencia a la UEM.

### 3. ANEXO METODOLOGICO

El empleo de la base STAN de la OCDE, en lugar de la base SEC2 de Eurostat, presenta como principales ventajas el poder trabajar con una mayor desagregación sectorial para la industria manufacturera, el poder extender el análisis comparado más allá de los países comunitarios y el de disponer de series históricas más completas y con menos huecos debido a que los servicios de la OCDE realizan estimaciones propias para cubrir algunas carencias de datos y enlazar series.

A pesar de esa inestimable labor de los servicios de la OCDE, las estadísticas relativas a algunos países (generalmente los de menor tamaño) no ofrecen datos para todos los sectores contenidos en la máxima desagregación sectorial manejada en la base STAN. En algunos casos en que los huecos que aparecían en las estadísticas de un país no eran muchos y podían ser objeto de estimación atendiendo a la descomposición sectorial disponible para años anteriores, hemos cubierto tales huecos con estimaciones propias. En otros casos, la realización de estimaciones propias no resultaba posible o debía afectar a un número importante de sectores de un país, ante lo que decidimos no considerar los datos de tales países en determinados análisis. Esa es la razón de que en el análisis de la especialización productiva se recurra al colectivo EUROPA-8 (Alemania, Francia, Italia, Reino Unido, España, Holanda, Suecia y Finlandia), y se hayan dejado de lado los datos de algunos países que presentaban huecos para bastantes sectores (Austria, Bélgica, Dinamarca, Grecia, Portugal) o que no figuraban recogidos en la base STAN (Irlanda y Luxemburgo).

El intento de trabajar con el mayor grado de desagregación sectorial contenido en la base STAN, para así poder hacer uso de una serie de agrupaciones de actividad de gran capacidad explicativa para el estudio del sector industrial, nos ha obligado a dos cosas: por un lado, a solicitar a EUSTAT una desagregación sectorial adicional de algunos datos, que aparecían en sus publicaciones englobados junto a los de alguna otra rama. Así, EUSTAT, a quién agradecemos desde aquí su desinteresada colaboración, accedió a facilitarnos desagregados los datos de los sectores Farmacia y Otra química final (que aparecen agregados en Química final, en su publicación), Fabricación de maquinaria de oficina y ordenadores e Instrumentos de precisión óptica (agregados en Maquinaria de oficina y precisión, en su publicación), Material y maquinaria eléctrica y Aparatos de radio, TV y telecomunicaciones (agregados en Material eléctrico, en su publicación) y Aeronáutica y Otro material de transporte (agrupados en Otro material de transporte, en su publicación).

Por otro lado, para poder trabajar conjuntamente con los datos de la base STAN y con los provenientes de la Encuesta Industrial de EUSTAT nos vimos obligados a realizar una tabla de conversión de ambas sectorizaciones (véase Tabla 2. Pág. 190 y 191). A pesar de la disponibilidad de EUSTAT antes mencionada para proporcionar, en la medida de sus posibilidades, los datos desa-

gregados que permitieran una conversión plena, eso no resulta totalmente posible por la base sobre las que se construyen las sectorizaciones de EUSTAT (la CNAE-74) y de la OCDE (la CIUI-Rev2). (Véase para más detalles Navarro *et al.* 1997, pp. 197-211)

En particular, en la clasificación de la OCDE la industria manufacturera no incluye las industrias extractivas y las energéticas, no encontrándose comprendido dentro de estas últimas el Refino de petróleo, ya que la OCDE considera esta actividad como constituyente de la industria manufacturera. Por el contrario, en la clasificación de EUSTAT, la industria energética (que incluye Refino de petróleo y Coquerías) se deja fuera de la industria manufacturera, y parte de la industria extractiva está incluida en la industria manufacturera. Con objeto de ajustarnos lo más posible al concepto de industria manufacturera de la OCDE, al trabajar con los datos de EUSTAT hemos excluido de la industria manufacturera los sectores 1, 4, 5 y 6 de la llamada sectorización C de EUSTAT (a saber, Carbones, Energía eléctrica, Agua y gas y Material radioactivo), así como los sectores 7 y 10 (Minerales metálicos y Minerales no metálicos). Y, en cambio, hemos incluido en la industria manufacturera los sectores 2 y 3 (Coquerías y Prospección y refino de petróleo y gas natural).

Conviene igualmente advertir que no resulta posible una conversión perfecta de los sectores de Metalurgia y productos metálicos: la Siderurgia, en la sectorización de la OCDE, contiene a la Fundición férrea (la rama 3111 en la CNAE-74) y a la Forja (la rama 312 en la CNAE-74); los Metales no férreos a la Fundición no férrea (la rama 3112 en la CNAE-74); y los Productos metálicos, además de la Construcción metálica y Artículos metálicos, a la Segunda transformación, tratamiento y recubrimiento de metales (la rama 313 en la CNAE-74). Dicho con otras palabras, los datos de Siderurgia y Metalurgia no férrea pertenecientes a la CAPV presentan una cierta subvaloración con respecto a los de otros ámbitos, por no comprender los de las actividades de Fundición y Forja; y, por el contrario, los datos de Construcción y artículos metálicos presentan una cierta sobrevaloración.

Indiquemos, por último, que cada uno de los sectores de la tabla de conversión aparece precedido de unas abreviaturas, que hacen referencia a una serie de Agrupaciones de actividades, muy interesantes desde un punto de vista analítico, que se manejan en este estudio. Para la asignación de los sectores a las diferentes agrupaciones de actividad me he basado en las siguientes publicaciones:

Destino Económico de los Bienes: (C) de consumo, (I) intermedio y (K) de equipo. Elaborada a partir de Eurostat, y en los casos en que persistía la duda, consultando las TIO de EEUU y Japón publicadas por la OCDE.

Nivel Tecnológico: (A) alto, (M) medio y (B) bajo. Elaborada a partir de la OCDE (1992).

Crecimiento de Demanda: (A) alto, (M) medio y (B) bajo. Elaborada a partir de *Economie Européenne* n° 25, de septiembre de 1985.

Clasificación Técnico-Económica: (R) intensiva en recursos, (T) intensiva en mano de obra, (E) intensiva en economías de escala, (I) intensiva en investigación y (D) suministrador especializado o diferenciado. Elaborada a partir de la OCDE (1987).

Nivel Salarial: (A) alto, (M) medio y (B) bajo. Elaborada a partir de la OCDE (1994).

## **BIBLIOGRAFIA**

- ALONSO, J.A. (1995): "Comercio Exterior", en *Lecciones de Economía Española*. Editorial Civitas, Madrid.
- BUESA, M. y MOLERO, J. (1988): *Estructura industrial de España*. Edita Fondo de Cultura Económica, Madrid.
- NAVARRO, M. *et al.* (1994): *La crisis de la industria manufacturera en la CAPV. Aspectos estructurales*. Edita Manu Robles-Arangiz Institutua, Bilbao.
- NAVARRO, M. *et al.* (1997): *Fuentes estadísticas para un análisis comparado de la industria de la CAPV*. Edita Universidad de Deusto, Bilbao.
- OCDE (1987): *Ajustement structurel et performance de l'économie*. Paris.
- OCDE (1992): *Structural change and industrial performance*. Paris.
- OCDE (1994): *Le performance de l'industrie manufacturière: tableaux d'indicateurs*. Paris.

**LA AGRICULTURA VASCA EN  
EL MARCO DE LA UNION  
EUROPEA Y LA  
GLOBALIZACION**

**Maite Aristegi Larrañaga**  
*Secretaria General de EHNE*



## **LA AGRICULTURA VASCA EN EL MARCO DE LA UNION EUROPEA Y LA GLOBALIZACION**

*Maite Aristegi Larrañaga*

### **1. INTRODUCCION**

Mientras se nos viene presentando la globalización- mundialización de la economía como una corriente económica relativamente nueva, a cuyos efectos, (presentes y futuros, pero principalmente a aquéllos que están por venir), pretendemos responder mediante este trabajo conjunto y desde una óptica de ciudadanos/as de Euskal Herria, observamos que hablar del sector agrario en Euskal Herria hoy, significa tratar de un segmento socio-laboral que viene sufriendo ya en sus carnes los efectos de la integración en unas estructuras supranacionales durante años y en suma las consecuencias de una globalización imparabile y cada vez más agresiva

Desde la incorporación del Estado español (y en consecuencia, de la CAPV y Nafarroa) a la entonces llamada CEE (hoy UE), ya somos Mercado Unico. Pero hace muchos años que la velocidad de los acontecimientos, de los acuerdos y resoluciones adoptados cada vez desde puntos más alejados de los agricultores, supera ampliamente la capacidad de respuesta de los propios agricultores (como afectados más directos) y de la sociedad en general, aún no consciente de las implicaciones de unas nefastas políticas agrarias pero indirectamente afectada de una manera importante por sus consecuencias.

Desbordados por la realidad, y aunque a menudo la impotencia quiera imponerse, unas firmes convicciones y la esperanza e ilusión de que sabremos hacer ver a la sociedad vasca la importancia estratégica de nuestra agricultura, nos ayudan a seguir luchando por esa parcela tan importante de la soberanía de todo Pueblo, como es la consecución de un Medio Rural Vivo.

Partimos de que la alimentación es un derecho humano básico y única-

mente se puede asegurar en un sistema donde la soberanía alimentaria esté garantizada. Consideramos soberanía alimentaria el derecho de cada nación para mantener y desarrollar su propia capacidad para producir los alimentos básicos de los pueblos respetando la diversidad productiva y cultural. Tenemos el derecho a producir nuestros propios alimentos en nuestro propio territorio. Así pues, la soberanía alimentaria es una precondition para la seguridad alimentaria genuina.

Sin embargo, y siendo su función principal la obtención de productos agrarios, materias primas y alimentos, es decir, la generación de empleo y riqueza económica, no puede olvidarse la aportación de los profesionales agrarios en la conservación de la naturaleza, los paisajes, la cultura rural y la gestión del territorio, es decir la multifuncionalidad que comportan las actividades agrosilvopastoriles y su carácter estratégico en una sociedad equilibrada.

El proceso industrializador y modernizador vivido por la sociedad vasca durante las últimas décadas, aún englobando a la sociedad entera, ha producido impactos de diferente intensidad en las diversas regiones que lo componen, habiendo resultado en general traumático para la sociedad rural, de modo que el papel de la agricultura dentro del sistema económico global también ha variado en razón de la influencia de ese impacto diferenciador: en unas zonas se ha dado una transformación económica acelerada, con la consiguiente transformación de una economía agraria de consumo local en una economía comercial, con el consiguiente proceso de racionalización y tecnificación de la explotación agrícola, mientras que en otras, este proceso se halla sólo en sus comienzos, o es escasamente viable y el sistema agrario es todavía de carácter predominantemente local y, por tanto, en regresión quizá irreversible. En otras últimas, la instalación de empresas industriales en zonas rurales o semirurales ha determinado la aparición con gran fuerza de la agricultura a tiempo parcial, fenómeno que se viene generalizando por efecto fundamentalmente de la pérdida de rentas y de terrenos aptos para el cultivo.

Así pues, hemos pasado de una economía caracterizada por el crecimiento sostenido y el pleno empleo a otra marcada por la crisis, el paro y la inflación, unido a la profunda transformación experimentada desde los años sesenta por el sector agrario. Está claro que la agricultura en la actualidad es un sector que ha perdido importancia en cuanto a empleo y aportación al PIB (3% y 2,2% respectivamente en 1991 (CAPV) , y sin embargo es preciso reconocer hoy, más que nunca, además de su contribución a la economía global, la vinculación que su fortalecimiento tiene con la conservación del patrimonio natural, la cultura rural y la adecuada gestión del territorio.

Por ello, es imprescindible además de extraer conclusiones claras acerca del devenir de la agricultura vasca a consecuencia de la aplicación de la Política Agrícola Común Europea, presentar alternativas, es decir, teniendo en cuenta todas sus potencialidades y la necesidad de revitalización de este sector, elaborar un proyecto que diseñe el modelo de agricultura que queremos para una Euskal Herria soberana, ya que al hablar de modelo de agricultura estamos

también hablando de todo un modelo de desarrollo socio-económico que incluye un modelo de desarrollo agrario, medioambiental, de empleo y territorial (Mauleon, 97).

En las próximas páginas trataremos de reflejar sucintamente este objetivo.

## **2. ANALISIS DE LA EVOLUCION DEL SECTOR AGRARIO VASCO DESDE LA INTEGRACION EUROPEA.**

### **2.1. La política agraria común y sus consecuencias**

No puede hablarse de la agricultura vasca, al igual que de la europea o estatal sin referirnos a la Política Agrícola Común (PAC). Nuestra realidad en gran medida es consecuencia de las políticas agrarias y más claramente aún de la europea. Puede decirse que gran parte de nuestras producciones son típicas de la Europa continental (Norte) pero nuestra estructura de producción es mediterránea (Sur)

La creación de la PAC se configura en un período de posguerra y con déficit en el abastecimiento de productos alimenticios.

Así, la política o políticas agrarias que imperan en el período 1950-1985, tuvieron como objetivos primordiales el de la productividad y la expansión económica sostenida, asegurar un nivel de vida a la población agraria, estabilizar los mercados agrícolas, garantizar el autoabastecimiento y asegurar precios razonables para los consumidores. Se establece para ello una política común de organización de mercados y de garantía de precios para determinados productos. En aplicación del apartado primero del Art. 38 del Tratado de Roma y conforme a los principios de Mercado Único (libre circulación y unificación de precios), preferencia comunitaria y solidaridad financiera, establecidos en 1962, la CEE puso en marcha, desde la campaña 1967-1968, organizaciones comunes de mercados para los principales productos agrarios sobre la base de precios garantizados y restituciones a las exportaciones, creando de este modo un mercado intervenido y protegido (Bergman, 1989)

Y así, mediante un enfoque sectorial de la problemática del medio rural, se persigue la máxima cantidad de productos cosechados y la elevación de los rendimientos unitarios, siendo la explotación agraria "viable" la principal destinataria de dichas políticas. La protección agraria se instrumenta básicamente por políticas de apoyo y sostenimiento de los precios y por una subvención a la unidad de producto, lo cual ocasionó la elevación de la productividad agraria tanto por unidad de superficie como por unidad de trabajo, con el consiguiente aumento de las rentas agrarias, la especialización e intensificación productivas, la concentración territorial y económica de la producción, la transformación y distribución alimentarias por medio de grandes empresas, el empleo

abundante de recursos naturales (agua,...) y energéticos (combustibles, productos fitosanitarios, abonos químicos...).

Los productos agrarios dejaron de ser progresivamente un bien final para convertirse en un producto intermedio que es objeto de transformación por parte de la industria alimentaria y pasan, por tanto, a convertirse paulatinamente en un producto alimentario (A.Langreo, 1988:18-19), al que se han incorporado diferentes aditivos (conservantes, antioxidantes, colorantes,...)

Y mientras esto ocurría en la agricultura europea, aquí, al igual que en el resto de países occidentales tras la Segunda Guerra Mundial, la agricultura y las zonas rurales seguían supeditadas a un modelo de desarrollo basado fundamentalmente en la expansión industrial y un modelo territorial que privilegiaba el crecimiento de las áreas urbanas y metropolitanas y en el que las zonas rurales, eminentemente agrícolas, suministraban la mano de obra y alimentos baratos, lo que entrañó como consecuencias más importantes el éxodo y la despoblación rurales y la paulatina transformación productiva de las explotaciones agrícolas.(Garayo, 1997)

Así pues, la base económica del territorio vasco se apoyaba fundamentalmente en el sector industrial, teniendo el sector agrario un peso comparativamente escaso (relativamente superior en Araba y Nafarroa).

Si en 1940 el valor añadido bruto de la agricultura y pesca de la CAPV suponía un 15,7% (el 31% para el conjunto del Estado español), en el año 1977 significaba el 3,8% del total, frente al 8,9% de media para el Estado español. Es claro entonces que la balanza agraria ha sido tradicionalmente deficitaria a lo largo de estos años.

Estos años y los posteriores, previos al ingreso del Estado español en la CEE, los agricultores, que iban ya agrupándose en organizaciones sindicales (EHNE surge en los tres territorios de la CAPV en 1977; EHNE-Nafarroa se escinde de UAGN posteriormente) reflexionaban sobre las dificultades y problemas de adaptación de todo tipo que se le avecinaban al agro vasco con este posible ingreso, mientras desde todas partes se prometía felicidad y prosperidad ligada a dicho ingreso .

A la deficiente estructura productiva de las explotaciones agrarias, es decir el gran problema de las infraestructuras inadecuadas de nuestra agricultura, la problemática estructural debida a años de abandono de un sector por los poderes públicos, se le unían las deficiencias de los sistemas de explotación (falta de estudio y preparación del terreno, deficiencias en la mecanización, carencias de comercialización...), ambas consideradas razones fundamentales de la baja rentabilidad de la empresa agraria vasca. A esto se añadían otras razones de tipo más social, hasta formar un conglomerado que fomentaba el éxodo a las ciudades y hacía temer una grave incidencia del ingreso en la CEE:

- la constante elevación del coste de la vida, con una repercusión más directa en el agro.
- las facilidades proporcionadas sobre todo por el sector secundario, para absorber mano de obra, ofreciendo remuneraciones interesantes con menores riesgos y notables ventajas (trabajo menos duro en general..)
- las condiciones en general poco confortables de las viviendas rurales.
- factores sociológicos como falta de consideración social, falta de servicios médicos, educación de hijos/as, ocio..., e incluso, en ocasiones, falta de auténtica vocación.

Todo ello hacía presumir que se posibilitaría la aplicación al agro vasco de medidas de apoyo que, globalmente, sólo pueden ser aplicables cuando la agricultura recibe la consideración de sector estratégico en el que hay que impulsar el desarrollo y readecuación con el objetivo de alcanzar el óptimo aprovechamiento de los limitados recursos naturales disponibles.

Sin embargo, y a pesar de las fuertes acciones reivindicativas de las organizaciones de agricultores, nos “ingresan” en la CEE en base a la negociación de un tratado de adhesión, desoyendo en todo momento la voz de quienes trabajan en el campo. Al margen de los intereses agrícolas, otros intereses económicos determinados se impusieron; ello supuso en realidad un cheque en blanco para nuestros socios comunitarios, ya que el marco de dicha adhesión de produjo en tan malas condiciones que hoy aún seguimos pagando sus consecuencias (como ejemplo, la cuota láctea)

Nuestra agricultura, a pesar del tímido proceso modernizador iniciado a finales de la década de los 50 debido a la industrialización de la sociedad y concretado en una tendencia creciente hacia la especialización y en una mayor orientación al mercado (destino de la producción, aprovisionamiento de inputs y proceso de mecanización) tenía límites estrechos y sólo funcionaba si se mantenían los elevados precios de los productos agrarios y combinándolo muchas veces con otra actividad (la agricultura a tiempo parcial llegaba a afectar al 50% de las explotaciones agrarias vascas).

Al expandirse los efectos de la crisis económica de los 70 y escasear los empleos industriales, la necesidad de controlar la alta inflación existente ocasionó una inflexión en la evolución de los precios de los productos agrarios, con lo que se limitaban las posibilidades de dicho modelo. Además, seguían pendientes una serie de problemas básicos, de tipo tanto productivo, como cooperativo y asociativo, que se agravan lamentablemente con la integración en la CEE.

La década de los 80, con el desarrollo del Estado de las Autonomías y la subsiguiente transferencia de competencias en temas agrarios a la Administración Autónoma (Gobierno Vasco y Navarra y Diputaciones Forales) debiera de haber supuesto un nuevo impulso para desarrollar este sector. Sin embargo este acontecimiento histórico se solapa con dicha integración, y por falta de voluntad política para encarar esta realidad social, se convierte

en una amenaza endémica, ante la reconversión puesta en marcha por el pragmatismo ideológico del equipo económico del Gobierno del Estado español, las limitaciones de nuestras administraciones autonómicas para desarrollar una política agraria propia y la escasa optimización de sus competencias y recursos económicos.

Y así, frente a las instancias gubernamentales que siempre han querido vender bien las ventajas de la Adhesión, los agricultores la calificamos como “traumática”, razonándolo debidamente desde nuestra perspectiva.

Porque entre otras cosas considerábamos que mientras el conjunto de la sociedad, con mayor o menor fortuna, ha caminado al par del desarrollo socio-económico y democrático, merced a distintas políticas financiadas solidariamente por el Estado y las Autonomías, el sector agrario ha sido excluido de ese contexto general, colocándonos en una situación de agravio y marginación tanto social como económica y, por tanto, constitucional.

En efecto, ingresamos en la CEE en un momento en que se hacen ya patentes públicamente las graves consecuencias de una PAC puesta en marcha en un contexto histórico determinado, pero afectada seriamente por un inadecuado desarrollo posterior y la incapacidad de tomar medidas correctoras a tiempo, lo cual ha generado efectos no deseados e impactos distorsionadores en los campos social, cultural, ecológico, productivo y financiero.

Así, se reconocían ya públicamente las siguientes consecuencias:

#### 2.1.1. Exodo rural y desaparición masiva de explotaciones.

El campo se vacía, los problemas permanecen

Aunque este éxodo rural se produce ya en los años 60 también en Euskal Herria y el estado español, sin estar dentro de la CEE ni aplicarse la PAC, (como consecuencia del boom industrial), el ingreso agrava esta situación. En la CEE desde el año 1960 al 1982 el número de explotaciones se reduce de 20 millones a 8,5 millones, muy desigualmente distribuidos (2,2% de activos en la agricultura en el Reino Unido, 25% en Grecia). La PAC necesitaba este éxodo rural para ir consolidando su estrategia de racionalización. La industria y otros sectores absorbieron en ese momento sin problemas los excedentes de esta mano de obra, e incluso del proveniente de otros países mediterráneos: Estado español, Portugal, Marruecos, Argelia,...

Esta PAC arranca por todas partes los agricultores de sus campos. Este proceso de “reestructuración “ se presenta siempre como una condición indispensable para el “desarrollo económico”, lo cual va dejando assoladas comarcas enteras. También a partir del año 1982 continúa el proceso de desaparición de explotaciones a un ritmo superior a las 250.000 al año, y por ejemplo en el año 1989 se habla de pérdidas de 300.000 explotaciones y 500.000 puestos de trabajo. Son años en los que se produce un proceso de reconversión permanente e imparable, que aún sigue. Se fomentan los procesos de movili-

dad y diferenciación socioeconómica entre las explotaciones agrarias, lo que deriva en la desaparición de un número importante de las mismas, que además, son las explotaciones más baratas de la CEE, precisamente las que no producen excedentes, todo lo cual desemboca en la despoblación rural y ocasiona importantes consecuencias negativas a la calidad de vida en el medio rural, tanto directamente (desmantelamiento de equipamientos y servicios, desvertebración de la sociedad rural,...), como indirectas (gestión del territorio, conservación de la naturaleza y mantenimiento de los paisajes).(Mauleon,1997)

Entre nosotros, si en el año 1981 el número de empleos agrarios en la CAPV era de 38.600, en el año 1990 es de 17.500.Y ya para entonces preveía el Departamento de Economía del Gobierno Vasco que para el año 1995 quedarían alrededor de 12.600 y que con toda seguridad el año 2000 no alcanzarán los 10.000. Es decir, en menos de 20 años desaparecerían 3 de cada 4 activos agrarios.

Efectivamente, por desgracia este tipo de previsiones tienden a cumplirse con creces: ya para el año 1997, el total de activos agrarios se planta en 9.821 personas. Igualmente, en Nafarroa las cifras son alarmantes, pues se pasa de 22.600 a 13.600 agricultores del año 87 al 91. Es decir, sólo en los cinco años posteriores a la adhesión, se ha reducido un 40% La elocuencia y claridad de los datos no parece que exijan demasiados comentarios sobre la gravedad intrínseca de esta consecuencia..

#### 2.1.2. Aumento de productividad. Excedentes. Endeudamiento "Eficacia y competitividad": criterios deformados

Los mecanismos puestos en marcha por la PAC habían empezado a dar sus frutos, ya que aunque disminuye el número de agricultores, aumenta el nivel de producción de todos los subsectores en Europa. Esto está directamente relacionado con las importantes subvenciones, precios de garantía, introducción de nuevas técnicas, tendencia a la intensificación e industrialización de la producción,...es decir, se produce más entre menos agricultores.

Con la crisis del petróleo del 73 entra en crisis este modelo. El precio de los inputs que los agricultores deben comprar (maquinaria, piensos, fertilizantes,...) sube más que los precios de venta de los productos agrarios. Surgen las dificultades, lo que obliga a aumentar más los niveles de productividad para mantener las rentas, ya que la agricultura, al contar con una elevada proporción de costes fijos (tierra, construcciones, animales,...) en relación con los costes variables (semillas, abonos,...) obliga al agricultor a aumentar su producción para cubrir sus dichos costes, en vez de reducirla, como exigiría la teoría económica clásica. Continúan las subvenciones y cada vez es mayor la utilización del crédito y por tanto el endeudamiento. Por ejemplo, el endeudamiento de la agricultura francesa ha pasado de un 70% del valor añadido en 1970 a un 81% en 1982. La banca, cada vez más protagonista, se hace imprescindible para los agricultores/as.

Y así surgen los excedentes, las montañas y toneladas de excedentes de leche, carne, cereales,...y en fin, esta etapa es considerada como el final de la edad de oro del crecimiento y la entrada, tras cerrarse la etapa expansiva, en una nueva fase económica, propia de una onda larga depresiva de crecimiento capitalista (Mandel, 1986; Maddison, 1986) Cuanto más produce una explotación, más subvenciones recibe, pero no paga los costes relativos a los excedentes, la degradación del medio ambiente, el desequilibrio rural que genera: estos costes están a cargo de la colectividad, lo cual es inaceptable y se impone ya el medir la eficacia y competitividad económica, excluyendo las ayudas públicas y teniendo en cuenta todos los costos y no medir sólo por el volumen de producción.

De este modo, llegan las primeras medidas de la PAC que intentan paliar dichos efectos, aplicados en un principio de forma lineal: precios más restrictivos, tasas de corresponsabilidad, cuotas de producción,... y esto sigue repercutiendo en las explotaciones pequeñas, ya que algunas medidas, como la de la restricción de precios o tasas de corresponsabilidad no logran su objetivo porque obligan a producir más para sobrevivir.

Además, no puede olvidarse que el almacenamiento de los excedentes y las restricciones a la exportación suponían los 2/3 del presupuesto agrario de la PAC, para beneficio de la agroindustria, ya que los precios garantizados lo son a nivel de la transformación (mantequilla, leche en polvo,...) y no la producción, y los agricultores sólo reciben una cuarta parte de los fondos del FEOGA-garantía.

Este sistema de financiación hizo que se desarrollaran artificialmente firmas agroalimentarias basadas sobre las subvenciones del FEOGA (centrales lecheras que sólo fabrican leche en polvo y mantequilla destinada a la intervención, firmas que almacenan los excedentes,..) con fraudes múltiples, mientras los Estados siguen impidiendo que se instaure un verdadero control comunitario.

### 2.1.3. Agudización de las disparidades Norte-Sur y una dependencia exterior creciente.

Grandes desigualdades en ingresos y en el reparto de la financiación entre agricultores/as y regiones. La CEE financia a quien más produce.

La mayor parte de los presupuestos comunitarios van a parar a las agriculturas más potentes del Norte de la CEE: Reino Unido, Alemania, Holanda, Francia, Dinamarca,..., que es donde básicamente se producen los mayores excedentes. Ellos marcan permanentemente los ejes de la política agraria, aunque lógicamente dentro de esos Estados, también hay explotaciones pequeñas y por tanto fuertes problemas. La agricultura más del Sur (Italia, Grecia y al entrar, España y Portugal) obtienen un trato desfavorable. Tomando un año de esa época, el 1987, los Países Bajos recibían del FEOGA 2.748 millones de ECU por 245.000 activos agrícolas, mientras Portugal recibía 147 millones

de ECUs por 926.000 activos. Naturalmente, las disparidades de ingresos resultan también alarmantes: mientras los ingresos medios por activo agrícola en Portugal son 2100 ECUs, en los Países Bajos son de 25.200 ECUs (Período 1988/89) Así, hasta la propia Comisión se atrevió a decirlo: "Las ayudas directas son directamente proporcionales al volumen de producción y por consiguiente, se concentra la mayor parte de dichas ayudas en las explotaciones más grandes y más intensivas. El 20% de los agricultores se llevan el 80% de las ayudas comunitarias del FEOGA. Este sistema no tiene en cuenta a la gran mayoría de pequeñas y medianas explotaciones familiares"

### *Factores nacionales determinantes*

La PAC ignora cierto número de factores que son determinantes para las explotaciones: la disparidad de los regímenes de propiedad en los estados miembros, el precio de la tierra, el régimen tributario, los regímenes de sucesión,... todo lo cual influye en los costos de producción y las condiciones de instalación.

### *Dependencia exterior creciente*

Además, esta apuesta por la especialización genera, amén de montañas de excedentes, grandes necesidades, en concreto cantidades crecientes de importaciones de maíz, sorgo, maquinaria, abonos químicos, energía,...y en fin, una mayor dependencia exterior económica con claras repercusiones políticas. Por otra parte, mientras que hasta finales de los años 60 la dirección Sur-Norte fue dominante en los intercambios mundiales de productos agrícolas, ahora se sigue el sentido inverso. Son las exportaciones agrícolas de los países desarrollados en dirección a los países del tercer mundo con renta intermedia superior a 400 dólares las que se desarrollan con más rapidez.

Precisamente en 1986, año de ingreso del Estado español en la CEE, los 12 países comunitarios fueron por primera vez, el mayor exportador agrícola mundial y a su vez, el mayor importador. La CEE importa del tercer mundo el doble de productos agrícolas de los que exporta. Las importaciones de alimentos para animales (soja, cereales, mandioca,...) en la CEE representaban en 1982 el equivalente a la producción de 9,9 millones de hectáreas, es decir, el 10% de su superficie agrícola útil.

### *Efectos perversos de la PAC para las poblaciones del Tercer Mundo*

Aunque la imagen de civilización, modernidad y desarrollo que vende la CEE se plantea como elemento necesario ante la desnutrición y el hambre, en la práctica este modelo hace aumentar la dependencia del Tercer Mundo respecto a Occidente. Y así, se reconoce que los excedentes enviados desde Europa son el peor remedio al subdesarrollo y que sólo pueden aceptarse en caso de urgencia absoluta, dado que contribuyen a mantener este sistema de opresión.

Aunque en el Tercer Mundo se produce más comida, cada vez hay más personas con hambre, debido a un uso irracional de alimentos y materias primas provocado en gran medida por la PAC, las políticas de internacionalización y la cada vez mayor influencia de la industria agroalimentaria. Millones de hectáreas de países subdesarrollados producen soja y mandioca para la CEE en sus tierras más fértiles, abandonando sus habituales producciones que posibilitarían mayor grado de autosubsistencia y menor dependencia de las multinacionales.

Yendo a los ejemplos: En Centroamérica las tierras más fértiles se usan para cultivos destinados a la exportación, mientras el 70% de los niños sufre desnutrición. En Colombia se renuncia a producir trigo para exportar claveles a EEUU. En California existen criaderos de vacuno de carne que consumen diariamente la cantidad de maíz suficiente para alimentar a 1,7 millones de personas de países pobres, en los que el maíz es alimento base. El consumo de cereales per cápita en países industriales es de 600 kilos, de los cuales 100 se destinan a la alimentación humana directa y el resto, a la ganadería. En los países subdesarrollados el consumo es de 240 kilos, de los cuales 180 son para los humanos y 60 para los animales (OCDE.96).

Mientras la CEE elimina sus excedentes de cereales, leche en polvo, carne, a costa de enormes gastos para el FEOGA, corta la posibilidad y derecho de estos países a su autosuficiencia alimentaria, aniquilando sus costumbres alimenticias y haciendo a las ciudades y las comunidades rurales a las que se expande, cada vez más dependientes de las importaciones de los productos “exóticos del Norte” (harina de trigo,...) La forma de justificar este expolio para quedar bien es a través de una política de dádivas y ayudas alimentarias.

#### 2.1.4. Repercusiones graves y directas en el medio ambiente.

El medio ambiente maltratado por una agricultura demasiado intensiva

El propio modelo de agricultura ha forzado el cambio de manejo en las explotaciones. Así, la utilización de aperos inadecuados, aportes excesivos de abonos químicos y pesticidas, los monocultivos, la falta de rotación de cultivos, deyecciones en zonas de alta concentración animal (porcino, aves,..) malos drenajes, agotamientos de reservas de humus,... están teniendo una clara incidencia negativa: capas freáticas contaminadas por los nitratos, la tasa de materia orgánica de los suelos, condición de fertilidad, fuertemente reducida, suelos esterilizados, problemas sanitarios, fragilidad en la salud animal, plagas, paisajes agrícolas totalmente uniformizados o baldíos, erosión e incendios forestales, pérdida de la diversidad genética entre especies vegetales y animales, recursos genéticos que desaparecen para siempre, agricultura menos diversa y respetuosa con el medio...mientras el interés de las multinacionales en lograr la concesión de patentes para el uso de estas variedades acelera el proceso.

*Desequilibrios del mundo rural: dos Europas, la de los nitratos y la de las tierras abandonadas.*

La Comisión ha reconocido haber llevado a la agricultura de la CEE a dos callejones sin salida: donde hay producción intensiva, explotación abusiva de la naturaleza; donde la producción desaparece, desertificación y tierras baldías.

La producción agrícola se iba concentrando en un pequeño número de explotaciones y de regiones favorecidas, mientras que en otras regiones abandonadas por la PAC, disminuía la producción agrícola hasta desaparecer, acompañada por la desestructuración del tejido económico y social, que cuesta muy caro a la colectividad (paro, transportes, incendios forestales.) Por tanto, esta PAC que aumentaba las desigualdades económicas y sociales entre las regiones estaba muy lejos del objetivo de una “comunidad europea”.

2.1.5. El poder en manos de las Industrias agroalimentarias.

Los consumidores gravemente perjudicados.

Esta PAC iba asignando a los productores el papel de producir materia prima a costos bajos y vender a bajo precio, mientras las multinacionales se hacían cada vez más dueños del proceso. Por un lado, controlando los medios de producción (maquinaria, genética, semillas, fertilizantes, tecnología,...) y por otro el mercado de compra de productos agrarios (maíz, soja, cereal, leche, carne,...), sacando además el valor añadido al transformar y distribuir. Estas industrias deciden qué producir, cómo y dónde, mientras el papel de los productores resulta cada vez más marginal y de menor incidencia.

Esta lógica agroindustrial ha provocado la pérdida casi general de la relación productor-consumidor junto a la pérdida de una red propia de comercialización con la que contaban los productores y que suponía la posibilidad de control sobre la oferta y demanda de su producción y la posibilidad de obtención de un mayor valor añadido por el trabajo realizado, sin intervención de intermediarios.

*Pérdida de la calidad y diversidad de los productos agrícolas.*

La multitud de regiones, variedades de productos, tradiciones de transformación local, se encuentran gravemente comprometidos por la industrialización de la producción y la concentración de la industria agroalimentaria. Calidad y diversidad son dos riquezas europeas que la PAC ha dejado que se perdieran

Aunque la PAC presentaba a los consumidores como uno de los sectores favorecidos por ella, es patente que la calidad de los productos se ha resentido gravemente, al convertirse en la que necesitaba la industria y no los consumidores (productos banalizados, unificados, calibrados, seleccionados para el transporte, sin sabor ni la menor huella de su tierra de origen), al contar con un porcentaje cada vez menor de productos frescos y mayor de productos elaborados.

#### 2.1.6. Pérdida creciente de la identidad rural.

Condiciones sociales inaceptables: los agricultores infravalorados.

Se trata de una consecuencia lógica de la desaparición de explotaciones, de los procesos de concentración, en suma de la liberalización y centralización de mercados: se va perdiendo un patrimonio histórico, con una cultura y un modo de vida singulares, y el agricultor/a, a falta de esa ruralidad viva se siente cada vez más sólo y desamparado.

Aunque se considere indispensable al agricultor para la alimentación de la población y el mantenimiento del medio ambiente, sigue siendo despreciado socialmente, (más aún cuando ésta PAC sólo le considera un instrumento para la producción de materia prima barata. ) y así, cuantos menos activos agrarios tenga, más avanzado se considera el país, aunque tenga millones de parados.

En todos los países de la CEE, los agricultores gozan de unos derechos sociales muy inferiores a los de las demás categorías y aunque ser agricultor exige alta cualificación y polivalencia, muchos agricultores tienen ingresos inferiores al salario mínimo de los asalariados (trabajando mucho más y con menos tiempo libre) La PAC, lejos de plantear soluciones sociales, ha ahondado mediante sus medidas económicas aún más en esta problemática, ya que los promedios ignoran a menudo las diferencias enormes de ingresos entre agricultores.

### **2.2. Situación insostenible. reforma año 85: el libro verde**

La insostenible situación de la PAC debida a todas las consecuencias citadas anteriormente y el claro incumplimiento de sus objetivos fundacionales ,recogidos en el Tratado de Roma “velar por la expansión económica continuada, junto al desarrollo armónico de las actividades económicas, completándola con los rasgos de crecimiento equilibrado y estabilidad acrecentada, además de la exigencia de consideración de las características específicas o naturales presentadas por la diversidad de situaciones que distingue a la agricultura europea” la Comisión Europea plantea una reforma en base a una política restrictiva de precios y el establecimiento de límites a determinadas producciones. En el fondo, pretende mantener y reformar la agricultura productivista en determinadas zonas y tipos de explotaciones y buscar soluciones diversas para la agricultura no rentable o competitiva en términos económicos.

En ese sentido, se introducen novedades como las ayudas a zonas desfavorecidas y de montaña, jubilaciones anticipadas, ayudas al barbecho, agroturismo, ayudas a actividades conservacionistas,...en esa línea de buscar alternativas que hagan disminuir el impacto de la reconversión.

Inicialmente acometida tímidamente dicha Reforma en la década de los setenta (directivas socioestructurales), se torna más consistente a partir de mediados de la década de los ochenta (régimen de cuotas a la producción de leche. Marzo 1984) y a partir de la aparición del Libro Verde (Julio 1985) va

tomando fuerza, en función de las medidas estructurales que se van adoptando posteriormente.

Su novedad consiste en la redefinición del papel a jugar por la agricultura, cuyos objetivos convencionales estratégicos (suministro de producciones de calidad y competitivas) y socioeconómicos (empleos, generación de riqueza económica y contribución al PIB) se amplían con las de conservación de la naturaleza y gestión de los paisajes y el territorio.

### 2.2.1. Firma del tratado de adhesión

El Estado español entra en la CEE

Graves consecuencias para nuestra Agricultura.

Es precisamente en este momento de crisis de la PAC, en el que se está negociando el Tratado de adhesión del Estado español a la CEE. Los intereses políticos priman sobre los económicos y se firma un acuerdo negativo para nuestra agricultura. Se nos aplica la PAC y pagamos las consecuencias de sus excesos sin tener culpa ninguna en ello. La sangría de pérdidas de rentas y empleos en los últimos años es un ejemplo de ello.

La pérdida de rentas es una de las claves para entender el proceso de pérdida de empleos en Euskal Herria, tan alarmante o más si cabe que la producida en el resto de Europa. (Ver punto II.A.1.). Tomando como referencia nuestra incorporación a la CEE, según sectores de producción, los descensos de renta se sitúan entre el 15 y el 40%. Sólo aplicando el IPC se deberían cobrar 60 y no 35 pesetas por litro de leche y 800 y no 550 pesetas por Kg. de ternero de carne. Con altibajos sirven los ejemplos para el queso, cordero, cereales, patata, frutas y hortalizas..., ya que la subida de todos los precios de los productos agropecuarios está por debajo del IPC, todos sufren una disminución relativa de precio, soportando una disminución en su poder adquisitivo por cada unidad de producción.

Ya en los primeros meses de 1986 se dejan sentir los efectos de la "Adhesión" y la grave situación excedentaria, agravada por los miles de reses sacrificadas al implantarse la cuota de leche. Los precios de venta de la carne de vacuno bajan entre un 20 y un 25% en seis meses, no había forma de vender las reses, el mercado estaba saturado, ... las importaciones sin control, concentradas en poco tiempo y momentos clave eran las causantes. La aplicación de los Montantes Compensatorios que subvencionan la importación y nos impiden competir para que podamos exportar, las barreras arancelarias para la exportación, la intervención del mercado cada vez más dificultosa, una estructura comercial deficitaria, el descenso del consumo y una intervención cada vez menor de la Administración empujan a este sector a una grave crisis que lleva a muchas explotaciones a la quiebra definitiva.

Igualmente, en el ovino se crearon falsas expectativas. A las razones anteriores (importaciones de animales vivos, canales refrigeradas y congeladas de

Francia e Inglaterra, descenso fuerte de los precios,...) han de añadirseles las de la disminución de pastos en los montes por plantaciones forestales, difíciles condiciones de vida, dificultades de reciclaje y mayor aislamiento, una menor utilización de ayudas públicas para mejorar sus estructuras productivas y en suma, ante una competencia exterior sin piedad cada vez mayor, la imposibilidad de vivir de la venta de la leche, el queso y los corderos y la pérdida definitiva del patrimonio de nuestros pastores, rebaños y toda la cultura liga a los mismos.

La leche, otro de los sectores ganaderos fundamentales, ha vivido un ingreso y efectos posteriores, muy duros y una reconversión monstruosa: más de 600 explotaciones de vacuno de leche desaparecen anualmente en Euskal Herria estos años. La CEE interviene, con su claro deseo de colocar aquí parte de sus excedentes. Se asigna un cupo o cuota de producción al Estado, 1 millón de toneladas por debajo de lo que se produce y 2 millones de lo que se necesitaría para el autoconsumo. Con la entrada en la CEE, la Administración, se desentiende del tema de fijación de precios, por lo que la industria láctea estatal impone sus precios con el visto bueno de la Administración. Central, ante la indefensión legal de los productores: inexistencia de un marco jurídico en que tengan validez acuerdos interprofesionales entre industrias y sindicatos y congelación de precios de intervención. Importaciones sin control de la calidad y uso masivo de leche en polvo importada que se regenera para el consumo humano. Así, sin costos, se lleva a cabo la reconversión de la industria y el sector productor, y se logra mantener el IPC. La actuación de los grandes centros de distribución, que usan la leche como producto tractor, ofreciendo precios finales más baratos a través de ofertas, rematan la faena. La financiación de los excedentes del mantequilla exige aportaciones de más de 50 millones de pesetas al Estado. Se lleva a cabo una lucha muy fuerte desde los sindicatos agrarios en Euskal Herria, por lograr una cuota de producción que logre al menos abastecer el autoconsumo, con cuotas autonómicas para la CAPV y Nafarroa, para gestionarla a favor de los jóvenes, de las zonas más desfavorecidas, de montaña y evitar especulaciones con el mercado de cuotas.

Para la carne de porcino, de entrada no se concretó un período transitorio ni se contingentaron las importaciones. En consecuencia, las importaciones no tenían límite (lechones, animales vivos y canales) y las exportaciones, debido a la peste porcina africana, estaban prohibidas, llegando a una situación catastrófica, de descenso brutal en los precios, siendo la carne más afectada. Los ganaderos protestan con diversos cortes en la frontera,...

Y así puede se puede continuar relatando los efectos perversos de esta PAC para todos los sectores agrícola-ganaderos vascos.

- La patata, base de la economía agraria en Araba, no regulada en el mercado europeo y dependiendo totalmente de las leyes de la oferta y la demanda, sufre unos años traumáticos y la amenaza de la pérdida de este cultivo se hace cada vez más patente.

- La PAC estableciendo un sistema irreal e injusto, condiciona gravemente los herbáceos, cereales (trigo, cebada, maíz,..., oleaginosas (colza, soja, girasol,...) y proteaginosas.
- La hortofruticultura (valle del Ebro fundamentalmente) sufre la imposición de unos períodos transitorios con cupos de exportación (prioridad de países terceros como Argelia y Marruecos, con aranceles más bajos y más facilidad de exportación que el Estado español, pese a ser nosotros miembros de la CEE) y precios de referencia inferiores teniendo los mismos costes de producción, quedando el 60% de nuestras hortalizas fuera de la defensa de los mecanismos de regulación del mercado, condenándonos a la entrada masiva de productos de países del tercer mundo, resultando los grandes beneficiados las agroalimentarias europeas que invierten en esos países y destruyen nuestra agricultura reventando mercados.
- La falta de planificación de la Administración., las presiones del sector comercial,... originan igualmente bajas rentas y la crisis del sector del vino en la Rioja Alavesa.

En definitiva, los temores existentes en el sector se confirman, y mediante el ingreso en la CEE nos “igualamos” a los compañeros europeos, sufriendo inmediata y cruelmente las consecuencias derivadas de una PAC injusta, a la que añadiendo el no haberse tenido en cuenta la propia situación de desventaja y de años de retraso estructural existente en nuestro sector respecto a la CEE, nos sitúa en clara inferioridad y condiciones dificultosas para mantener vivo el medio rural vasco.

En cuanto a la actividad de nuestras administraciones (CAPV y Nafarroa), se hallan en primer lugar muy limitadas para desarrollar una política agraria propia, que se identifique y adapte a las necesidades y deseos de los agricultores. Pero también puede observarse la escasa optimización de sus competencias y recursos económicos, actuando a remolque de las directrices impuestas desde otras instancias, sin cuestionar en ningún momento las líneas marcadas por la política europea.

Por otra parte, las instancias europeas constatan el fracaso del “Libro Verde” y la necesidad de acometer una verdadera Reforma de la Política Agraria.

### **3. ANALISIS Y BALANCE DE LA REFORMA DE LA POLITICA AGRARIA COMUNITARIA DEL 92 EN LA AGRICULTURA VASCA.**

Reconocida la incapacidad para frenar los excedentes y los enormes costos presupuestarios de la PAC (desequilibrios, mal reparto de fondos públicos, disminución de la renta y población agraria,...) se impone en la CEE la necesidad de una nueva Reforma.

En el transcurso del año 1991, el comisario europeo de agricultura, el irlandés McSharry publicaba un anteproyecto de reforma de la PAC, del que la exposición de motivos parecía valiente y audaz, de cara al reconocimiento de una política agrícola que favorecía el productivismo y generaba profundos desequilibrios sociales (empleo/ingresos), territoriales y medio-ambientales (sobre explotación del suelo/desertificación de numerosas zonas). El objetivo de la propuesta era un mejor reparto de las ayudas y el reconocimiento de la doble función de los agricultores, como productores y gestores-mantenedores del medio ambiente, buscando la extensificación en la producción.

### **3.1. Principales rasgos de la PAC 92.**

Sin embargo, la concreción final de dicha Reforma, aprobada en 1992, no recogió ni remotamente aquellas inquietudes iniciales ni mostró una verdadera voluntad de diseñar una estrategia coherente que abordara de forma global el conjunto de problemas de fondo planteados. En definitiva, subyace una visión dualista que consiste en la liberalización de los mercados agrarios o la protección frente a los mismos según la viabilidad económica de los diferentes sistemas europeos de producción agraria.

Se reducen los precios de garantía para los productos agrarios (hasta el 30%, con bajadas e incluso abolición de los precios institucionales de los productos afectados) en la línea de hacerlos más competitivos en el mercado mundial (liberalización) y se establecen nuevas líneas de ayudas directas para intentar compensar la pérdida de rentas para los bajos precios (pagos a la hectárea y a la cabeza de ganado).

Al mismo tiempo, se establecen medidas de control de la producción (superficies y cantidades máximas garantizadas, retirada obligatoria y voluntaria de tierras, cuotas, etc.) y se introducen conceptos medioambientales en la política agraria.

Es decir, se persigue reorientar la oferta a las exigencias del mercado y dinamizar al mismo tiempo el sector rural, y todo ello en un contexto de restricciones presupuestarias. No se desmantela el régimen agrario proteccionista; simplemente, se varían los instrumentos de protección.

### **3.2. Negociaciones del GATT y sus efectos.**

Este desacoplamiento de las ayudas públicas, permitiría el desbloqueo de las negociaciones del GATT, lo que se cumplió efectivamente en diciembre de 1993, ya que paralelamente a la Reforma de la PAC 92 se desarrollaron las conversaciones de la Ronda Uruguay del GATT. Los principales acuerdos alcanzados en el capítulo agrícola fueron:

- La UE se comprometió a reducir en un período de 6 años el volumen (-21%) y los desembolsos (-36%) destinados a exportaciones subvencionadas.

- La UE acordó reducir en este mismo período los aranceles aplicados en frontera (-36%). Se amplían las oportunidades de acceso a producciones de terceros países.
- La UE firmó reducir en un 20% la ayuda interna prestada a las producciones agrarias.

En efecto, el GATT (ahora OMC) actúa en favor de un desmantelamiento de todas las trabas (protección en las fronteras, derechos arancelarios) al comercio mundial, pero también interviene en las políticas interiores de los Estados, definiendo el tipo de ayudas públicas "autorizadas" y las que hay que "descartar". Pero es la propia UE quien co-redacta con EEUU el acuerdo de Blair House, base del último acuerdo de la OMC, en 1993, siguiendo indefinidamente los pasos del Farm Bill, la americanización de la agricultura por todo el mundo.

En consecuencia, se cierra el acuerdo sobre las mercancías relativas al sector agrario y se regula el comercio internacional de servicios, inversiones financieras y la propiedad intelectual, que responde a una batalla abierta entre EEUU, la UE y Japón por mantener la supremacía de sus producciones y el control sobre el comercio mundial de estos intercambios. Tras la presión ejercida por EEUU se presenta un nuevo escenario provoca el desconcierto y la incertidumbre máxima entre los agricultores y ganaderos europeos, ya que implica que tanto las mercancías agrarias como los servicios serán producidos en aquellas zonas del mundo que pudieran colocarlas ante los consumidores al menor precio posible, independientemente de las razones sociales y políticas que concurren para la protección.

¿Y qué ha provocado pues la aplicación de la PAC 92 reformada? Aunque hay que reconocerle algunos puntos positivos a esta Reforma, son patentes los nefastos efectos que ha tenido en el modelo de desarrollo, en la disminución constante del número de explotaciones y en las injusticias sociales que ha agravado en lugar de reducir.

### 3.2.1. Reforma Política Agraria Comunitaria- 92 y sus consecuencias

#### *Instrumentos de control ineficaces.*

- La medida de retirada de tierras: un fracaso.

Aunque se pretendía controlar el incremento de los volúmenes producidos y desalentar la carrera hacia la intensificación, se subestimó la capacidad de adaptación de los productores al nuevo mercado y se produce justamente el efecto contrario.

Las tierras de menor potencial agronómico se dejan en barbecho y con la mejora genética y las técnicas de cultivo, se intensifica la producción en el resto. En Francia, por ejemplo, pese al 5% del barbecho indemnizado, la producción de cereales aumenta un 7% respecto a 1992. En Araba, debido a la atracción de las ayudas, la superficie destinada al cultivo de cereales ha creci-

do un 20% , llegando a ocupar actualmente el 41 % de la superficie cultivada de esta provincia.La retirada de tierras ha seguido una evolución creciente, llegando a alcanzar su máximo en la campaña 94/95 (5,2% de la superficie cultivada).Se fomenta la desprofesionalización(quienes sólo mantienen una producción simulada por obtener ayudas, lo cual repercute negativamente en el resto de profesionales que quieren verdaderamente trabajar y se ven imposibilitados de acceder a dichas tierras.)

– Carne bovina: una crisis programada.

Al establecerse el derecho a la prima de las vacas que amamantan a sus crías (vacas nodrizas), y poner cuotas para el cobro de dichas ayudas, tomando como referencia una fecha posterior al anuncio de la decisión, se programan a conciencia los excedentes futuros, es decir, se anima a los productores a comprar vacas con derecho a prima.Si en 1990 había 8 millones de vacas nodrizas, actualmente hay 11 millones.De los 8 millones de toneladas que produce la UE, el 1,2% constituyen excedentes.En Euskal Herria, el crecimiento del número de explotaciones productoras y de sus efectivos está siendo rápido.

Ambos se ha visto multiplicados por 1,4 desde el año 1991.Muchas explotaciones lecheras se han reconvertido a la producción de vacuno de carne, mientras otras, una vez alcanzado el tope que les impone la cuota de leche, ven en la producción de carne la única posibilidad para seguir creciendo.Así, el 21 % de las explotaciones lecheras han puesto en marcha un “taller” de carne bovina en los últimos cinco años.Estos novillos, no corresponden a una demanda del mercado y contribuyen a recargarlo en detrimento de los animales de razas nobles, lo cual, unido a la política de importaciones ocasiona una competencia feroz y se refleja en el bajísimo precio de los canales, que se mantiene desde hace más de 10 años.

*Fuerte incremento de las ayudas públicas: empleo sacrificado, injusticia social agravada.*

Una de las características de la PAC 92, es el contraste evidente que se manifiesta entre una agricultura europea “pretendidamente” competitiva y dispuesta a enfrentarse al mercado mundial, y el fuerte incremento (30 %) del presupuesto del FEOGA garantizado sobre el período 1991/1996.

PRESUPUESTO FEOGA GARANTIZADO	En 1991		En 1996	
	Mill. ECU\$	%	Mill. ECU\$	%
CULTIVOS ARABLES	9.368	29	17.465	42
CARNE BOVINA	4.304	13	5.380	13
LECHE	5.652	17	4.139	10
PRESUPUESTO TOTAL	32.468		41.297	

El gasto se ha disparado en el sector de los cultivos herbáceos, no sucediendo lo mismo en el resto de sectores continentales, sufriendo estos (principalmente los de tipo mediterráneo: frutas y hortalizas, tabaco, vino, ...) un retroceso en su participación en los gastos del FEOGA-Garantía.

Para el Estado español, la participación en los gastos del FEOGA-Garantía ha pasado de un 11,4% en 1992 a un 13,2% en 1995, es decir, las ayudas públicas a la agricultura han progresado. Sin embargo, el número de ocupados agrarios del Estado se ha reducido desde 1.873.100 en 1984 hasta 1.040.200 en 1995 (-5,2% anual), mientras el paro agrario ha pasado del 11,7% al 18,5% y el porcentaje de ocupados agrarios sobre el total ha bajado hace tiempo del 8%.

Para Euskal Herria, la evolución en la pérdida del nº de agricultores/as a título principal afiliados/as al Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social y al de Trabajadores Autónomos Agrarios ha sido también alarmante: de 31.100 empleos en el año 91, pasamos a 17.000 empleos en el año 97, con la consiguiente pérdida de explotaciones agrarias.

Y aunque los datos macroeconómicos afirman que la renta media agraria por ocupado ha ido creciendo desde 1992, representando a nivel del Estado el 36% de la misma en 1992 y el 51,5% en 1996, no puede olvidarse que este incremento obedece a la eliminación de las explotaciones más pequeñas y al modelo injusto del reparto de las ayudas.

Existe una desigualdad inaceptable en la percepción de las ayudas públicas. En el Estado español, en el año 1995, en lo referente a las ayudas a la hectárea por cultivos herbáceos tenemos que:

- el 20% de los beneficiarios obtienen el 75% de las ayudas.
- el 0,87% de los beneficiarios se llevan el 20% del presupuesto (61.600 millones Ptas). Más del 50% de las solicitudes cobran menos de 300.000 pesetas.

Es decir, no ha cambiado para nada el reparto : el 80% de las ayudas públicas siguen dirigiéndose al 20% de explotaciones.

Esto acarrea también la consolidación de las diferencias en los ingresos y con ello el despoblamiento de las zonas rurales periféricas menos productivas, pues, lejos de reducir las diferencias regionales, se consolidan.

En Francia y otros Países fuertemente “competitivos” las zonas muy especializadas en cereales y proteaginosos (Île de France y Centre), y ganadería (Limousin) alcanzan una proporción en ayudas directas de hasta el 85%. Esta barbaridad, implica por una parte la fragilidad y perennidad de un sistema en el que los ingresos están supeditados a la concesión de pagos directos y por otra se plantea la cuestión de su capacidad exportadora: estos cuantiosos volúmenes de ayudas directas determinan en gran medida los ingresos de los agro-

exportadores y atemperan la pretendida competitividad de este tipo de desarrollo que además genera paro al concentrar los medios de producción en una minoría.

En cuanto a las ayudas directas que podrían tener una función “reequilibradora”, como las indemnizaciones compensatorias de montaña, siguen siendo marginales por la escasez del volumen financiero que se les dedica, lo cual nos afecta especialmente, teniendo en cuenta que gran parte de Euskal Herria está calificada como Zona de Agricultura de Montaña (el 85% de la CAPV y menos en Nafarroa), al tiempo que parte de ese territorio se incluye en las denominadas Zonas Objetivo 5B, caracterizadas por su débil desarrollo económico, escasa diversificación económica y marcada tendencia al despoblamiento y envejecimiento poblacional.

Todo ello incide en la despoblación de amplias zonas del territorio rural (más del 23% en el período 1970-1991 en Euskal Herria), especialmente en aquellas zonas más desfavorecidas, hasta reducirse en muchas de ellas la densidad demográfica por debajo de los 10 habitantes por km<sup>2</sup> (a partir de la cual se plantea la viabilidad ecológica y social de dichas zonas). Se dice que en nuestro territorio la población rural y el empleo agrario han alcanzado cotas mínimas.

#### *La función del baserritarra.*

Al pagarse cada vez menos el trabajo de producción, el ingreso depende cada vez más de las ayudas directas (de representar un 4% hace 10 años, ha pasado a suponer actualmente más del 30% ,también en muchas de nuestras explotaciones) con lo que ello conlleva de pérdida de autoestima, casi nula valoración de su trabajo y una grave situación de incertidumbre y provisionalidad respecto al futuro, ya que las ayudas están siendo puestas continuamente en entredicho por muchos países exportadores agrícolas (EEUU más los países agrupados en el Grupo de Cairns) y deberán volver a ser renegociadas en el seno de la OMC en 1999.

Esta incertidumbre impide al agricultor plantearse el futuro a largo plazo e incide sobre las perspectivas de los jóvenes que desean incorporarse a la actividad. Así, desde la UE no se contribuye a crear un marco estable para la agricultura. El 45% de las explotaciones agrarias vascas se enfrentará en la primera década del siglo XXI al problema de encontrar un sucesor/a y garantizar así la continuidad y relevo generacional.(Garayo,1997)

Esta PAC no valora una producción de calidad y la aportación de la agricultura y los agricultores en forma de bienes no materiales y no-mercantilizables: ocupación del territorio, cultura, salud, turismo, educación, formación, medio-ambiente, agua, paisaje, mantenimiento de las tierras en condiciones productivas, etc.. Todos estos bienes son muy importantes para la sociedad en su conjunto, pero no se puede remunerar su producción a través de los mecanismos de mercado.

Ciertamente, al integrarse en el sistema agroalimentario y pasar la agricultura, como sector productivo a suponer menos del 15% del volumen del negocio total que genera, ésta va perdiendo su valor integral, con todas las consecuencias negativas que ello conlleva.

Además, el que las ayudas se perciban independientemente de la cantidad final producida está provocando que algunos llamados “agricultores” olviden los criterios de profesionalidad agraria, cultivando las tierras con el único objetivo de ingresar las máximas ayudas. A consecuencia de esto la imagen que el agricultor transmite a la sociedad es cada vez más negativa.

### *El fuerte impacto ambiental que continúa.*

El V Programa de Medio Ambiente de la UE, en su objetivo de armonización de las políticas sectoriales, selecciona a la agricultura como uno de los sectores implicados, destacando la protección de la naturaleza y biodiversidad, la gestión de los recursos hídricos y la gestión de los residuos, sin olvidar, en cuanto al apartado de riesgos y accidentes, el impacto de la biotecnología.

Ya el propio programa considera que el progreso tecnológico y económico ha ido contra la protección del medio ambiente y los recursos. En cuanto a la ingeniería genética, parte de sus beneficios (?), y sólo califica de preocupantes sus riesgos. Este programa diseña una serie de mecanismos que van desde la formación, investigación y educación, hasta la planificación económica y territorial, fiscalización e incentivos, mecanismos de asistencia financiera y elaboración de legislación.

Pero dichas medidas no están suficientemente consideradas en la Reforma, y así, las medidas complementarias destinadas a incentivar una agricultura compatible con el medio ambiente sólo han evolucionado del 1,5% en 1994 al 4,4% en 1997. El hecho de tratarse de medidas que deben ser cofinanciadas por los Estados miembros, dificulta o impide definitivamente su implementación en países con menores rentas, precisamente las que tienen una mayor proporción de población activa agraria.

La filosofía dominante en la estrategia de extender la Red de espacios protegidos, en cuya gestión para nada se ha tenido en cuenta la voz de los propios agricultores, es la de reducir el peso de la actividad agrícola y ganadera mediante la diversificación y no su evolución a una agricultura sostenible que mantenga las explotaciones y garantice una renta digna a los agricultores. Además, al no aplicar otras medidas agroambientales en estas zonas, la política de creación de dichas áreas se convierte en una mera operación de imagen que agrava los nefastos efectos de la PAC.

En cuanto a la biodiversidad, cuando la propia FAO reconoce que desde principios de siglo hemos perdido el 75 % de nuestra riqueza agro-genética a nivel mundial, el apoyo a variedades y especies tradicionales no existe (plantas) o es simplemente testimonial. Y no se contemplan los riesgos, la incidencia que

la ingeniería genética en el desarrollo de variedades transgénicas va a tener sobre las especies tradicionales, gravemente amenazadas. Las repercusiones que su implantación masiva puede tener en el sector agrario y que ya se empiezan a mostrar son estremecedoras: anula las vías hacia una agricultura más sostenible, fomenta dramáticamente la pérdida de empleos agrarios, peligro de contaminación transgénica... Los intentos de privatizar la base viva de la agricultura mediante los seres transgénicos supone una nueva pérdida de independencia del baserritarra y su conversión en peones de las empresas agro-farmacéuticas, hecho más grave aún, cuando la UE pretende legislar para que el propio baserritarra sea responsable de sus productos y mientras, en lugar de estudiar estos riesgos, sólo se invierten, ingentes millones, en aplicaciones agrarias de la ingeniería genética.

En cuanto a la Comisión del Codex Alimentarius, organismo dependiente de la FAO y la OMS, en la que participan representantes de las grandes multinacionales de la alimentación y de la agroquímica y en la cual la representación de los Estados no es equitativa, las decisiones que toma, afectando tanto a productos de exportación como a los del mercado europeo (producción de calidad, prohibición del uso de hormonas, utilización de productos químicos...), no hacen más que reforzar los acuerdos del GATT, Mientras se impide a los países miembros “implantar medidas innecesarias de seguridad que puedan entorpecer el comercio de productos alimenticios”, se olvida interesadamente de las repercusiones de problemas como el de las vacas locas. En suma, protege ante todo al comercio, olvidando al productor primario y al consumidor.

En cuanto al objetivo de la desintensificación de la agricultura y ganadería y fomento de la producción de calidad, aún existiendo tímidas iniciativas y medidas de apoyo, se presentan como “lavados de conciencia” Así las partidas para la agricultura ecológica son sólo testimoniales, se excluyen de ellas las medidas de apoyo a la comercialización y sensibilización a los consumidores para crear expectativas de mercado reales, la reducción en el uso de fitosanitarios y abonos químicos, parcialmente contemplada no se aplica,...

El desarrollo de las estabulaciones de ganado empieza a plantear serios problemas en zonas de nuestro territorio en las que empiezan a darse concentraciones (con el consiguiente desarrollo excesivo y la incapacidad de los suelos para absorber las deyecciones de las ganaderías, degradándose las reservas en agua por los fosfatos y nitratos.

### *Consumidor perjudicado.*

Además de las consecuencias directas que sufre el ciudadano vasco debido a la desaparición de un medio rural vivo (degradación ambiental, destrucción de la sociedad rural, desequilibrios territoriales,..) se añaden otras que le afectan directamente como consumidor de productos que le ofrece el baserritarra o productor agrario.

Además de la baja calidad integral, tanto nutritiva, gustativa, organoléptica, de salud, como de calidad social y medioambiental de los alimentos surgidos de la intensificación productiva, de la pérdida de la variedad y diversidad de los productos autóctonos, deben añadirse los graves riesgos que su consumo comporta. La PAC 92 sigue dopando a la ganadería industrial, ya que al bajar el precio de los cereales fomenta un menú del ganado cada vez más basado en alimentos concentrados. Este fomento ha provocado de algún modo la crisis de la ESB (vacas locas), cuando al subir el precio de la soja se incorporaron harinas animales como fuente proteínica del ganado.

Además del riesgo evidente y a todas luces terrible de la crisis de la ESB sobre el consumidor, es preciso desmontar la trampa de que el consumo interior se favorece por la bajada del precio de las materias primas, pues amén de representar una proporción muy marginal en los gastos de las familias, las bajadas del precio al productor casi nunca repercuten en el mostrador.

#### **4. ¿ES POSIBLE UNA AGRICULTURA VASCA VIVA Y EQUILBRADA?**

La gran crisis que afecta a la forma de producción familiar en los países desarrollados, al sector agrario y rural vasco y europeo, refleja la incapacidad e inadecuación de unas políticas diseñadas respondiendo a intereses económicos, a un capitalismo que se materializa a través de la modernización de la agricultura. Es decir, no se trata de un proceso “espontáneo” consecuencia del libre mercado, sino de una voluntad de los responsables de la UE, al unísono con los intereses de las máximas potencias mundiales (GATT) y seguido por las autoridades de Euskal Herria. No se trata de un modelo “barato”: hemos visto que aún desde el punto de vista economicista, la rentabilidad de las grandes explotaciones es dudosa si se tienen en cuenta los gastos que representan para la sociedad. No es un modelo de desarrollo “justo y democrático”: las explotaciones que no lo siguen son “excluidas” de la actividad. Es un modelo que fomenta tensiones y conflictividad social (los productores que se modernizan son vistos por el resto como personas que acaparan recursos locales, ayudas públicas y derechos de producción que dejan otros), y hace sustituir la identidad colectiva por identidades parciales (alteración de la ayuda mutua tradicional, sentimientos de marginación ante la denegación de ciertas ayudas públicas...)

Así pues, este modelo de desarrollo no es sólo un modelo de agricultura, sino de desarrollo socio-económico que incluye también un modelo de trabajo, de territorio y de medio ambiente. (Mauleón, 1997)

La estructura del sector agrario vasco presenta como uno de sus problemas más importantes la polarización entre una minoría (cada vez menor) de explotaciones supuestamente “viables y rentables” y una mayoría de medianas

y pequeñas explotaciones que van a la muerte en este contexto de la competitividad económica.

Visto lo visto, siendo pues conscientes de que la agricultura vasca, en términos de “librecambio” mundial no es “competitiva”, es preciso relativizar dicho concepto, completando la variable o coste económico, (único tomado en cuenta hasta ahora para definir la competitividad) con el coste ecológico, el coste cultural y coste social que determinado tipo de agricultura conlleva.

Teniendo en cuenta todo ello, la única alternativa válida para una agricultura vasca soberana se encuentra en aquélla inspirada en el desarrollo sostenible. Sus objetivos serían los siguientes:

- obtener productos agrarios de calidad alimentaria y en cantidades suficientes para garantizar el abastecimiento alimentario de la población.
- mantener un equilibrio con el medio ambiente. Conservación del medio natural.
- gestión adecuada del territorio
- el mantenimiento de agricultores y ganaderos en el territorio rural con rentas económicas y condiciones de vida equiparables a los habitantes de las zonas urbanas.

#### **4.1. Propuestas para una agricultura sostenible**

Todo ello exige el establecimiento de políticas agrarias y rurales que respondan a los distintivos característicos de este modelo sostenible.

Así, en cuanto a la conservación del medio natural, exige potenciar usos agrarios múltiples y diversificados del territorio, buscar la adecuación entre los usos agrarios y las potencialidades y condicionantes ambientales de los suelos, la promoción real de prácticas agrarias compatibles con el medio natural,... Afortunadamente, este capital no está aún definitivamente perdido entre nosotros; conservamos un potencial que es preciso recuperar y revitalizar, despojándole del estigma de la marginalidad y generalizándolo en la producción.

En cuanto a la transformación y comercialización de los productos, fomentar modelos de transformación agroalimentaria basados en pequeñas y diversificadas industrias y empresas de servicios distribuidas por todo el territorio y en manos de los productores, potenciando los circuitos cortos de comercialización para mantener en manos del productor el máximo valor añadido posible, haciendo valer la importancia de la relación y confianza entre productor y consumidor. La transformación artesanal en origen de los productos en base a las tradiciones y gustos culinarios autóctonos y su venta sin intermediarios, ofrecen “segmentos” de mercado interesantes.

En este sentido, amplias zonas de nuestro territorio cuentan con núcleos importantes de población cercanos o muy cercanos.

Es preciso hacer valer ese capital de consumidores, tipificando y mejorando la calidad de los productos para facilitar su diferenciación comercial, recuperando además los modos de venta en desuso como los mercados locales y comarcales, recuperando modos de venta que se acerquen a las necesidades de los nuevos consumidores (venta a domicilio, paquetes semanales,...) buscando nuevas vías de organización entre productores, que posibiliten el control del proceso productivo desde la producción hasta la comercialización, pero sin que ello suponga pérdida de calidad de vida (más horas de dedicación,...). Así pues, la diversificación de producciones bajo la protección de un Label o marca genérica controlada por los propios productores, puede ayudar a superar la fragilidad existente, pues la producción de especialidades locales de calidad orientadas a un segmento de consumidores que está dispuesto a pagar algo más por ello puede permitir defenderse a muchas explotaciones, aunque está claro que dicho segmento de compradores aún minoritarios u ocasionales debe ampliarse a franjas cada vez más amplias de los consumidores, hasta abarcar a toda la sociedad y de forma continua.

Contando con la escasez de disponibilidad de tierra en amplias zonas de nuestro territorio, este modelo de desarrollo sostenible exige su preservación activa, la del suelo rústico sometido a las fuertes presiones urbanizadoras y especulativas, a las derivadas del trazado de grandes y medianas infraestructuras, a las provenientes de una falta de ordenación territorial y de usos del suelo,... dado que la tierra es el elemento vivo y fundamental sobre el cual se asienta la actividad agraria sostenible.

Y sin duda, es necesario también movilizar los factores culturales, dinamizar el medio rural fomentando la autoestima de los agricultores y la superación de la marginación económica, social y política, para reafirmar la identidad social rural de los habitantes del medio rural. Ello exige un adecuado desarrollo en la oferta de infraestructuras (transportes, saneamiento,...) en servicios y equipamientos básicos como vivienda, centros de salud, escuelas unitarias, centros para el deporte, ocio, cultura,... todo ello con vistas a mejorar la calidad de vida de dichas zonas rurales y hacer más atractivo el campo para los/as jóvenes, fomentando un tejido socioeconómico vivo.

Pero no nos engañemos, en el contexto actual, aún el fomento decidido de estas vías alternativas de vida y producción, y aún los mayores esfuerzos por aprovechar las posibilidades que se nos brindan, ni la aplicación de tímidas políticas de desarrollo que se empiezan a aplicar pero son totalmente insuficientes dadas las grandes necesidades, están abocados al fracaso, debido a la incidencia cada vez mayor de las políticas internacionales y la globalización en términos injustos.

Desgraciadamente, la lucha por sobrevivir llevada por los agricultores y ganaderos durante años sucumbe ante el peso de las grandes decisiones tomadas cada vez desde centros más alejados. El complejo agroindustrial y las zonas rurales se enfrentan a un futuro lleno de incertidumbres. La incapacidad de la PAC de afrontar los nuevos retos que se le avecinan (mayor grado de liberali-

zación de los mercados mundiales, ampliación de la UE hacia el Este, políticas económicas de ajuste restrictivas en la mayoría de los países, etc.) terminarán por imponer nuevas reformas con una orientación más liberal que las hasta ahora vigentes. Por ello, es imprescindible modificar el contexto en el que nos desenvolvemos.

La construcción europea está en punto muerto. Agricultores, asalariados y consumidores soportamos más cada día que pasa las consecuencias de la mundialización. El mercado, único capitán a bordo, subordina a la razón económica inmediata y a la “competitividad” el respeto de los derechos fundamentales. El déficit político en la construcción europea deja el poder de decisión en manos del mercado, que siempre apuesta por lo peor. Sólo el pensar en mantener perennemente la prima a la matanza de terneros recién nacidos (Prima Herodes) como instrumento de gestión del mercado, sin instituir otros medios de controlar los volúmenes producidos sería una locura, sin ninguna perspectiva de porvenir.

Es preciso construir otro espacio, otro modelo de construcción para una verdadera cooperación económica, para un mundo solidario en el que la agricultura de Euskal Herria tenga su lugar junto a otros países de Europa en la ocupación del territorio, en la inserción económica y en la garantía de una seguridad alimenticia en cantidad y calidad. Todo ello exige hablar y reivindicar la “soberanía alimentaria”.

## **5. LA SOBERANÍA ALIMENTARIA EN Euskal Herria: UNA REIVINDICACIÓN PENDIENTE.**

La soberanía alimentaria debe entenderse como la libertad y capacidad de decidir las estrategias productivas, de abasto, comercialización y consumo de alimentos, tanto por individuos como por comunidades y naciones. Euskal Herria ostenta el derecho de mantener y desarrollar su propia capacidad para producir los alimentos básicos que precise, respetando su diversidad productiva y cultural. Tenemos el derecho a producir nuestros propios alimentos en nuestro propio territorio. Desde una perspectiva territorial contamos con la posibilidad de alcanzar prácticamente todo tipo de producciones. Por un lado la zona cantábrica (Bizkaia, Gipuzkoa, Norte de Nafarroa y Araba) de vocación preferentemente ganadera y forestal y por otro el resto de Araba y Nafarroa, con una orientación más agrícola (cereales, patata de consumo y siembra, remolacha azucarera, uva, frutas y hortalizas...). La pérdida imparable de superficie agrícola útil, las malas condiciones orográficas de partes de nuestro territorio y sobre todo las condiciones de competencia desleal del mercado y la proliferación de grandes superficies y su utilización de los productos agrarios artificialmente rebajados como atractivo para los consumidores, provocan la introducción cada vez mayor de productos importados, aunque la producción de algunos géneros, concentrada en cada vez menos manos, aumenta mientras otras producciones no ayudadas desaparecen.

Es preciso recuperar pues el concepto de soberanía. Para poder ejercer esta soberanía se requiere ante todo de autonomía política y económica. La soberanía alimentaria debe incluir la autosuficiencia en la producción de los principales productos básicos. Debemos garantizar el desarrollo adecuado del sector primario para asegurar el cumplimiento de este derecho fundamental.

El contexto y políticas macroeconómicas actuales obedecen a un modelo que se contraponen a la soberanía alimentaria. Recuperar la soberanía sobre la política macroeconómica se inscribe y debe articularse con otras iniciativas de la sociedad civil, para hacerlo consistente con un sistema alimentario soberano

Las premisas necesarias para lograr dicha soberanía alimentaria serían pues, la revisión del contexto socio-económico, los acuerdos comerciales internacionales y las políticas macroeconómicas internacionales, nacionales y sectoriales que están articuladas. Por ello, las propuestas y soluciones para lograrlo pasan por un diagnóstico, análisis y recomendaciones complejas, siendo necesario analizar y proponer a distintos niveles, elaborando propuestas a corto, medio y largo plazo. La discusión a largo plazo trataría de definir qué país y qué sistema queremos construir. A corto y medio plazo, deberían proponerse las acciones necesarias para incidir en la política internacional a través de la política estatal y autonómica, a fin de recuperar la soberanía sobre la política macroeconómica.

### **5.1. Propuestas concretas a nivel macro-económico serían:**

#### *Renegociación del Tratado de Libre Comercio.*

1. Análisis de sus incongruencias jurídicas en el marco legal y constitucional. Los alimentos son fundamentalmente una fuente de nutrición y sólo en segundo lugar un artículo comercial.
2. Exigir la revisión de los siguientes puntos específicos:
  - Medidas anti-dumping. Los precios deben ser regulados y reflejar el verdadero costo de producción.
  - Salvaguardas en caso de que amenace la producción nacional por las importaciones masivas.
  - Exclusión del Tratado de Libre Comercio de los sectores básicos para promover la producción y abasto internos.
  - Analizar la congruencia de una posible diferenciación de aranceles a productos primarios y transformados.
  - Analizar la utilización de presuntas medidas fitosanitarias como proteccionismo velado.

### *Organismos y procesos multilaterales y comerciales.*

1. Crear una Convención para la Seguridad Alimentaria Global que establezca la seguridad alimentaria de la población y no el libre comercio como la más alta prioridad, con la función principal de coordinar la elaboración e implementación de planes de seguridad alimentaria, que incluyan la identificación de alimentos básicos que serían gobernados por un conjunto de políticas agrícolas y comerciales distintas de las del GATT.

2. Establecer niveles mínimos de derechos humanos en cuanto al respeto de la seguridad alimentaria de la población por parte de las medidas comerciales.

3. Incluir los costos ambientales en la producción de alimentos, para reflejarlos de manera equitativa y justa en el precio de los productos y disminuir las ventajas injustas que actualmente tienen las grandes multinacionales de la industria y el comercio alimentario. Luchar por lograr acuerdos multilaterales de cooperación en este tema.

4. Detener la instrumentación de la liberalización agrícola mientras no se estudie su impacto sobre la seguridad alimentaria.

### *Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y FAO*

1. Abrir vías para la participación de la sociedad civil en los debates técnicos para canalizar los recursos del BM y FMI y en la evaluación de sus programas, siempre bajo las bases de la más amplia información y transparencia.

2. Impulso de un Código de Conducta sobre Inversiones agropecuarias y alimentarias.

#### 3. Recursos genéticos:

a) Asegurar un sano equilibrio entre la conservación “in situ” en los lugares de origen y la conservación “ex situ”, en los centros de investigación, de modo que se asegure la evolución de las especies y el acceso a los recursos por parte de los agricultores/as.

b) Asegurar recursos, para que la investigación y la tecnología se puedan aplicar a todas las especies y no sólo a aquéllas cultivadas.

c) Definir claramente los derechos del agricultor/a, en consulta y consenso con las organizaciones de baserritarras, impulsando una moratoria sobre el comercio generalizado de material genético hasta que no se establezcan los derechos del Agricultor/a sobre dicho material, otorgando una atención especial a los derechos de instalación de jóvenes y mujeres, facilitándoles el acceso a la tierra productiva, crédito, tecnología, mercados y servicios de extensión.

d) Vincular las medidas anteriores a los procesos emanados de la Organización Mundial para la Propiedad Intelectual.

e) Reorientar las políticas y sistemas de investigación, capacitación y extensión rural en pro de la agricultura ecológica y de la incorporación de los pequeños productores.

f) Normar el uso de la biotecnología, considerando su impacto en la sustentabilidad agrícola y en la salud, impidiendo que ésta se torne una “neo revolución verde” que deteriore aún más los recursos genéticos campesinos.

## **5.2. Propuestas a nivel interno**

### *Adecuada Reforma Agraria.*

– Lograr el equilibrio entre producción y consumo mediante el control de la producción, a fin de garantizar la seguridad alimentaria.

– Supresión de las restituciones a la exportación. Proteger el mercado interno de la UE, evitando mediante medidas certeras los excedentes.

– Asegurar un reparto solidario de la producción. Evitar la concentración en zonas favorecidas, otorgando el derecho a producir a todos los agricultores y regiones.

– Dar una nueva reorientación y distribución a los fondos públicos del FEOGA, con un carácter más social para reducir desequilibrios territoriales y apoyar las rentas agrarias. En el contexto actual se propone una remuneración del trabajo del agricultor/a sobre un precio base a nivel europeo que recoja los costes de producción de una zona favorecida y ayudas directas moduladas, que tengan en cuenta fundamentalmente tres variables: empleo, respeto al medio ambiente y dificultades objetivas (zonas de montaña, desfavorecidas,). Estas ayudas compensatorias tendrían topes por activo y por explotación.

– Establecimiento de ayudas específicas para el fomento de la desintensificación. La soberanía alimentaria requiere el cuidado y uso sostenibles de los recursos naturales, especialmente de la tierra, el agua, las semillas y seres vivos. Quienes trabajamos la tierra debemos tener el derecho de practicar el manejo sostenible de los recursos naturales y preservar la diversidad biológica.

La sostenibilidad de la agricultura a largo plazo exige un cambio en la dependencia de químicos y modelos de producción intensivos o industrializados. Los recursos genéticos son el resultado de milenios de evolución y pertenecen a toda la humanidad. Ellos representan el trabajo cuidadoso y el conocimiento de muchas generaciones y comercializar recursos genéticos por parte de compañías privadas debe ser prohibido. Es inaceptable el acuerdo del Derecho de propiedad intelectual de la Organización Mundial de Comercio.

– Promoción y apoyo a la calidad y diversidad de los productos regionales, reforzada con programas de identificación y etiquetaje adecuadamente con-

trolados. Promover los distintivos de calidad diferenciando productos industriales, artesanales y de caserío y apoyando las diversas vías de comercialización desde el cooperativismo a la venta directa al consumidor.

– Mayor protagonismo de la agricultura en las políticas de desarrollo rural, dando prioridad a proyectos agroalimentarios, así como a la potenciación de actividades socioeconómicas diversas en un contexto de participación real de la población agraria y rural.

Esto, en el marco de relaciones vasco supone:

– Superar el déficit democrático de la agricultura vasca, convocando elecciones en la CAPV y Nafarroa.

– Poner en marcha un marco de relaciones eficaz y coherente con las funciones y representatividad de las diversas organizaciones agrarias.

– Incorporar al Pacto Social (firmado en la CAPV para implicar a la sociedad, inexistente en Nafarroa) a los agentes sociales y económicos de la sociedad vasca en general como garantía de mayor eficacia y compromiso en la defensa del valor estratégico de la agricultura y el medio rural.

– Establecimiento de un Código de comportamiento para la inversión agrícola a partir de la equidad y sostenibilidad, en virtud de la biodiversidad, la seguridad y la autonomía alimentaria. Se debe aprovechar prioritariamente el uso del conocimiento autóctono y de las tecnologías locales.

Así pues, viendo los graves efectos de la globalización sobre la Agricultura vasca, una posición de autonomía y soberanía debe tener como objetivo clave: mantener un modelo de agricultura sostenible, vinculado al modelo de explotación familiar y explotación asociada o cooperativa, única que puede mantener una agricultura con empleo y actividad de agricultores en el medio rural.

Y su logro pasa necesariamente por:

– Una política agrícola que favorezca a los pequeños y medianos agricultores que trabajan directamente su baserri o explotación y son profesionales de la agricultura, que reconozca sus derechos sociales y los equipare al del resto de los ciudadanos, un modelo productivo pero no productivista, eficaz y social, que permita el equilibrio territorial en base a un mejor reparto de las políticas estructurales y que sea el resultado de una consulta local, regional y nacional vasca para conseguir el consenso de los agricultores y la sociedad.

– El fomento de una agricultura duradera pasa por la difusión y formación a los agricultores en métodos que protejan el medio ambiente y la naturaleza y preserven el bienestar de los seres vivos (animales, plantas)

a) Protección de la tierra, agua, aire y clima.

b) Protección del paisaje y el hábitat, diversidad de especies y educación.

Oposición a las patentes sobre invenciones biotecnológicas y cumplimiento de los principios de precaución y prevención en el caso de Organismos Modificados Genéticamente.

– El principio de libertad de mercado debe estar subordinado al principio de desarrollo sostenible, basado en un comercio agrícola y consumo justo, que reparta socialmente la riqueza instaurando unas nuevas reglas para el comercio internacional más democráticas y transparentes y permitan producir en condiciones a todos los países y regiones, en base a la seguridad y soberanía alimentaria.

– La investigación y el desarrollo tecnológico agrario deben de favorecer tipos de agricultura que sean social y medioambientalmente sostenibles.

Sólo en este contexto y bajo estas condiciones es posible realmente una Agricultura y un medio rural vasco vivo y soberano.

## **BIBLIOGRAFIA**

- B. DELPEUCH (1989). *Las interrelaciones agroalimentarias Norte-Sur*.  
Boletín de Información Agraria del B.B. (1981). *El Campo*.  
COAG (1997) *Política agraria y Medio Ambiente*.  
CP (1997). *Hacia una política agrícola europea ambiciosa*.  
EHNE-UGAV (1993). *Investigación y desarrollo en el sector agroalimentario vasco. propuestas de la Confederación*.  
EHNE-UGAV (1992). *Propuestas para una nueva PAC*.  
GARAYO URRUELA (1997). *Investigación Social y Mundo rural vasco*.  
GARCIA FERNANDO (1997). *Mujer y Sociedad rural*.  
HERRIA 2000 ELIZA (1993). *Gure lurraren defentsan*.  
IPES (1995). *Nuevo desorden internacional*.  
MAULEÓN GÓMEZ (1997). *Estrategias de supervivencia del caserío vasco*.  
MURUA I., ASTORKIZA K. (1997). *Evolución y perspectivas de los sectores agrario y agroindustrial: incidencia en el desarrollo rural de la CAPV*.

**LAS REDES DE  
INFRAESTRUCTURA Y EL  
DESARROLLO REGIONAL**

**Mikel Gómez Uranga**

*Catedrático de Economía Aplicada de EHU-UPV*

**Helena Franco Ibarzabal**

*Profesora de la EHU-UPV*

**Goio Etxebarria Kerexeta**

*Profesor Titular de Economía Aplicada de la EHU-UPV*



## LAS REDES DE INFRAESTRUCTURA Y EL DESARROLLO REGIONAL

*Mikel Gómez Uranga, Helena Franco Ibarzabal,  
Goio Etxebarria Kerexeta*

### 1. INTRODUCCION<sup>1</sup>

En este capítulo tratamos de analizar el papel que juegan las infraestructuras en el desarrollo económico de un país o una región, haciendo especial referencia al caso vasco. Para ello, hemos estudiado distintos aspectos relacionados con el tema, y en concreto los que pensamos tienen una mayor relación con la temática del libro.

Así, se comienza tratando en primer lugar la distribución de competencias entre los distintos niveles institucionales implicados en la política de infraestructuras, analizando brevemente las actuales tendencias privatizadoras y el nuevo papel asignado al sector público.

A continuación se analiza el comportamiento de las infraestructuras a la hora de configurar un espacio económico más coherente y proporcionar así una cohesión territorial a una región. Para tratar esta cuestión de fundamental relevancia se introducen algunos aspectos relacionados con las redes, que nos van a ayudar a aproximarnos y profundizar en esta temática.

Seguidamente, se expone la problemática de la financiación de los proyectos de infraestructuras, analizándose los aspectos relacionados con la misma en las diferentes fases de un proyecto. Este tema nos abre las puertas para introducir elementos como el reparto de riesgos entre los distintos agentes implicados en los proyectos, los problemas de incertidumbre que se generan,

---

<sup>1</sup> Este capítulo es el producto de la colaboración entre los tres autores, que han utilizado parte de sus anteriores trabajos (aún ineditos en castellano), para la realización del mismo. En concreto, en varios apartados nos hemos basado en un artículo de Gómez y Etxebarria (1993) y en una ponencia de los mismos autores (1994) presentada en el Congreso anual de la EAEPE. También ha sido fundamental la aportación de Helena Franco, con la inclusión de apartados de su tesis doctoral, de inminente finalización.

las competencias y capacidad de financiación por parte de las instituciones regionales o locales, etc.

Un elemento que aparece siempre ligado a los proyectos de infraestructuras es el del impacto medioambiental y territorial que se produce. El coste ecológico asociado a todo proyecto no puede ser impuesto a la sociedad, sin que se dé un proceso participativo por el que se puedan alcanzar los acuerdos y compromisos necesarios entre los agentes implicados.

Los proyectos de infraestructura de transporte aparecen siempre vinculados a la incertidumbre, asociada a los aspectos anteriormente apuntados (distribución de competencias, capacidad financiera, cohesión del territorio, impacto medioambiental, etc.). Analizaremos algunos aspectos relativos a la misma referidos a dos proyectos concretos, que consideramos los más ilustrativos, como son el tren de alta velocidad y la autovía Eibar-Gasteiz.

Para concluir, se hacen unas consideraciones acerca de la escasa capacidad de una región para llevar adelante su propia política de infraestructuras, poniéndose de manifiesto el déficit de soberanía en el caso vasco, condicionado tanto por las tendencias neoliberales y privatizadoras actuales, como por el actual marco europeo y estatal.

## **2. LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS EN LA POLITICA DE INFRAESTRUCTURAS**

### **2.1. Público versus privado**

Incluso en el contexto liberal actual, la intervención del sector público en el desarrollo de las infraestructuras constituye un elemento fundamental. Por mucho que se pretenda dejar la construcción y gestión de las infraestructuras a la iniciativa privada, es casi imposible encontrar algún proyecto en el que el sector público no haya participado desde el diseño inicial. A modo de ejemplo se pueden citar, por un lado, el macroproyecto del "Túnel de la Mancha", en el que los gobiernos francés y británico alcanzan un "acuerdo de concesión" que permite la financiación de la sociedad Eurotunnel (Church, 1987), y por otro lado, el desarrollo de "planes directores nacionales" diseñados por todos los estados comunitarios, en los que necesariamente se contemplan complejas formas de financiación de las infraestructuras en las que participan junto a los capitales privados, los estados a través de sus presupuestos, las comunidades regionales y locales, así como organizaciones supraestatales como la Unión Europea (MOPT, 1993).

Para justificar la privatización de las infraestructuras se suele recurrir al tópico de que el capital privado gestiona las infraestructuras con mejores resultados que el sector público. Esto se debe a que en las relaciones industriales es más fle-

xible, ya que puede utilizar los recursos de manera más productiva (por ejemplo, la mano de obra). Asimismo, a menudo la empresa privada no tiene que ceñirse como el sector público a la secuencia marcada por las fases de un proyecto concreto (planificación, diseño, construcción y explotación), gozando de una mayor flexibilidad que le permite acortar los plazos de realización del proyecto<sup>2</sup>.

Por otra parte, existen una serie de elementos que hay que tomar en consideración a la hora de valorar los posibles beneficios que pueden acompañar a la privatización de las infraestructuras. De esta manera, se cuestiona la filosofía neoliberal que considera que es el sector privado en todos los casos el que garantiza la eficiencia económica.

- En primer lugar, desde el punto de vista de la eficiencia global, al optar entre la financiación pública o privada se deben tener en cuenta los costes financieros totales para la economía. En efecto, en muchos casos las posibles ventajas de una construcción y gestión privada de las infraestructuras pueden venir acompañadas de un aumento considerable en los costes sociales.
- En segundo lugar, la privatización de las infraestructuras tendrá consecuencias negativas para el usuario final. El inversor privado participará más fácilmente en los proyectos de infraestructura, que normalmente requieren la inversión de importantes cantidades de capital, si espera conseguir grandes beneficios. En definitiva, la rentabilidad privada exige que los ingresos superen a los costes, lo que se reflejará en los precios pagados por el usuario.
- En tercer lugar, los más fervientes defensores de las privatizaciones admiten que en algunos casos es necesaria la financiación pública de los servicios de transporte. Se pueden citar varios ejemplos: cuando existan necesidades sociales manifiestas, cuando los costes de cobrar la correspondiente tarifa sean superiores a la eficiencia lograda por el pago de los usuarios, o cuando la privatización no se estima conveniente debido a la importancia estratégica de ciertos medios de transporte.

No debemos olvidar que frecuentemente la rentabilidad económica y la rentabilidad social no coinciden, especialmente si tenemos en cuenta una serie de costes que hasta hace poco tiempo no se tomaban en consideración (polución, congestión, ruido, etc.), o si nos olvidamos de objetivos que serían deseables para el bienestar social (por ejemplo, el logro de un mayor equilibrio territorial y social).

En efecto, al hablar de mejora de la gestión para justificar la privatización y la liberalización de ciertas actividades se hace referencia exclusivamente a las cuentas económicas, pudiendo ocultarse importantes ineficiencias ambientales y sociales.

---

<sup>2</sup> Gómez, Meyer y Luberoff (1991: 266) mencionan estos argumentos.

La empresa privada 'per se' no tiene porqué ofrecer mejores condiciones de financiación de los proyectos ni alcanzar una mejor calidad que una agencia pública. Lo que puede determinar la ventaja de una empresa, sea ésta pública o privada, será su capacidad para:

- llevar adelante negociaciones y compromisos que permitan mejorar los costes empresariales (fundamentalmente los relativos a la mano de obra);
- introducir innovaciones y mejoras tecnológicas;
- conseguir y mantener una posición ventajosa con los proveedores;
- negociar con los propietarios de tierras; y
- conseguir acuerdos con los grupos de presión preocupados por el medio ambiente y con los usuarios preocupados por la calidad y el precio de los servicios (Gómez y Etxebarria, 1994: 3).

De todas maneras, en un contexto liberal como el actual la participación del sector público sigue siendo fundamental para el desarrollo de los proyectos de infraestructuras. Así, participa no sólo en el diseño y planificación general de las principales infraestructuras, sino también en lo relativo a la financiación. Además de encauzar y orientar los diferentes y complejos modos de financiación, el sector público casi siempre participa en los proyectos a través de los presupuestos.

Por lo tanto, es imprescindible la participación del sector público en los ámbitos normativo y financiero de los proyectos de infraestructuras. Esta participación puede concretarse en el establecimiento de: a) las líneas maestras de los planes de infraestructuras, entre las que se encontrarían: la armonización, coordinación, filosofía de financiación, estudios de viabilidad y de impacto medioambiental, etc.; b) las políticas relativas a las ayudas financieras, subsidios, garantías, etc.; c) los derechos de propiedad, concesiones, características que deben reunir los operadores, etc. (Gómez y Etxebarria, 1994: 17).

Hay que tener en cuenta que la preparación, ejecución y explotación de los proyectos de infraestructura supone riesgos, que habrán de ser repartidos entre los diferentes agentes involucrados. Cobran especial relevancia los riesgos sociopolíticos. Si se quieren evitar los problemas que puedan poner en cuestión la viabilidad del proyecto, deberán alcanzarse acuerdos y compromisos específicos con los grupos implicados (grupos de usuarios potenciales, contribuyentes, comunidades y regiones afectadas, etc.). En este sentido, la participación del sector público es fundamental para minimizar los costes de transacción y de intermediación<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Sobre estos conceptos ver: Coase (1937), Arrow (1970) Williamson (1975, 1981, 1986), Pitelis (1993), etc. Esos costes estarían relacionados tanto con las fases de diseño y construcción como con la de explotación. En las fases del diseño y de la construcción, serían los relativos a preparación, planificación, normas jurídicas básicas, análisis jurídicos y asesoría, estudios de viabilidad, consultas a expertos, consultas a la ciudadanía, estudios de impacto, información y publicidad (para atraer a los inversores y/o para convencer o informar a la población y a las instituciones); en la fase de explotación, el material necesario para conseguir ingresos e imponer cargas, para el control y la vigilancia de los operadores privados, y para los estudios de auditoría necesarios para el funcionamiento del proyecto (Gómez y Etxebarria, 1994: 16-17).

## 2.2. La participación supraestatal en los proyectos de infraestructuras: el caso de la Unión Europea

La política en materia de infraestructuras de transportes de la Unión Europea se refleja claramente en el informe conocido como "Libro Blanco sobre el empleo" (CCEE, 1993), elaborado en 1993 por el entonces presidente de la Comisión Europea Jacques Delors<sup>4</sup>. En el mismo se recogen los problemas económicos más acuciantes de los estados miembros, entre los que sobresale el desempleo, que se solventarían con un mayor y sostenido crecimiento económico. Para lograrlo se mencionan dos alternativas. La primera es la ampliación del mercado a áreas anteriormente no monetarizadas, como pueden ser el medio ambiente, el ocio o las relaciones de asistencia y solidaridad social. La segunda alternativa consiste en el aumento de la competitividad, para conseguir una mayor presencia en el mercado mundial, ampliando así los intercambios comerciales a nivel global. Aquí es donde aparece manifiestamente la necesidad de unas redes de infraestructuras de transportes y de telecomunicaciones más extensas y cualitativamente mejores, para potenciar el intercambio de mercancías, personas e información a gran distancia y a gran velocidad (Antonio Estevan y Alfonso Sanz, 1996: 130).

Al mismo tiempo, la unificación del mercado a nivel europeo trae consigo no sólo la creación de redes de infraestructuras sino la homogeneización de las normas que regulan el transporte. Esto hace que los distintos estados miembros tengan que modificar su legislación, adecuándose a la nueva normativa emanada de las instancias comunitarias.

La Unión Europea contempla entre sus objetivos apoyar los planes y las iniciativas de los estados miembros, siempre que los proyectos sean considerados de "interés europeo". El "sello comunitario" quiere ser una garantía para movilizar a los capitales privados, ofreciendo en concreto apoyos financieros y garantías de préstamos que reduzcan los riesgos financiero-administrativos (CCEE, 1993: 31)<sup>5</sup>.

La UE considera escasa la presencia del capital privado en la esfera de las infraestructuras. Este es el motivo con el que justifica su intervención. Esa escasez se debe principalmente a la importancia de los efectos externos y posibles costes sociales que se asocian a las inversiones de infraestructuras. Por lo tanto, los estudios de evaluación de los proyectos exigidos por las autoridades comunitarias tendrán dos objetivos: en primer lugar, dar una seguridad a la inversión, y al inversor, a través de coberturas de riesgos, apoyos financieros y garantías

---

<sup>4</sup> La referencia oficial del informe es: *Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas.

<sup>5</sup> El artículo 129,C del tratado comunitario recoge explícitamente lo señalado. La conferencia de Maastricht planteó que en adelante, el apoyo comunitario a las redes de transportes debía concentrarse en la constitución de garantías, además de la financiación de estudios de viabilidad (para ayudar al despegue de los proyectos), y la bonificación de tipos de interés, para suavizar las condiciones de los préstamos de financiación (Griffith, 1993: 8).

jurídicas (principalmente en la duración de las concesiones); y en segundo lugar, garantizar el menor coste social posible de los proyectos a través de los estudios de impacto medioambiental<sup>6</sup>.

La creación de un mercado comunitario exige coordinar y establecer planes directores sobre redes de infraestructuras de diseño europeo. Pero aquí aparecen dos restricciones importantes: por un lado, la necesidad de respetar las orientaciones macroeconómicas que se refieren a los déficit y niveles de endeudamiento públicos permitidos, así como el respeto a la normativa que impone la política de la competencia comunitaria; y por otro lado, la necesidad de impulsar el desarrollo de las regiones menos desarrolladas de la UE, a través de importantes proyectos de infraestructuras.

La conciencia de las dificultades regionales para el acceso a la adecuada financiación de sus redes de infraestructuras lleva a la Unión Europea a añadir a los fondos estructurales 145 mil millones de Ecus (entre 1994 y 1999), y a crear los llamados "fondos de cohesión" dedicados exclusivamente a financiar proyectos de infraestructura de transporte y medio ambiente en los estados comunitarios con menor nivel de desarrollo (Irlanda, Grecia, Portugal, España), dotados con 15.150 millones de Ecus (1994-1999).

Cualquier proyecto de infraestructura se halla sujeto a una serie de acuerdos, compromisos y presiones entre los diferentes estados en el seno comunitario, para que pueda ser considerado como objeto receptor de ayudas comunitarias. Los diferentes estados deben de pujar entre ellos para conseguir un mayor apoyo a sus proyectos, no estando el resultado a veces directamente relacionado con la posible realidad económica del proyecto, y mucho menos con la posible contribución al desarrollo local, sino con un complejo mecanismo de transacciones, concesiones y acuerdos políticos donde estarán en juego intereses en áreas completamente ajenas al proyecto en cuestión.

### **2.3. El papel del estado en los proyectos de infraestructuras**

Los estados invierten importantes cantidades en sus redes de infraestructuras, utilizando para ello los presupuestos públicos. Al mismo tiempo, el papel del estado como director, legislador, promotor y árbitro de los proyectos de infraestructuras es imprescindible. En el contexto liberal actual, las nuevas formas de intervención pública reducen el papel del estado como financiador directo de los mismos. Se refuerza así su papel de creador de las condiciones necesarias para la construcción, explotación y rentabilización privada de parte de las obras y servicios que en gran medida tendrán un carácter público.

---

<sup>6</sup> Sin embargo, en ocasiones el problema es más estructural, ya que el fomento de ciertas formas de transporte menos contaminantes (como el ferrocarril frente a la carretera), tropieza con importantes intereses de utilización del automóvil privado.

La planificación de los transportes en la actualidad tiende a combinar intereses sociales y privados, integrando criterios de mercado en un complejo análisis de factores de demanda (tanto real como potencial), medio-ambientales, regionales y locales. En ese sentido los gobiernos subrayarían más su función de arbitraje y de mediación entre los diversos intereses en juego. Sin embargo, las consideraciones liberales que se imponen a nivel internacional en la actualidad inclinan a los estados a propiciar más aquellos intereses directamente relacionados con la obtención de beneficios privados.

En los últimos años, bajo esa influencia liberal, se está propiciando un cambio con el establecimiento de concesiones por parte del sector público al sector privado para la explotación de servicios e infraestructuras.

El Plan Director de Infraestructuras (PDI), para el período 1993-2007 (MOPT, 1993), recoge y refleja claramente cuál es el proyecto dominante en la actualidad en el Estado español en el tema de las infraestructuras<sup>7</sup>. En este documento se echa en falta la definición de una política de transportes, limitándose a la elaboración de un listado de futuras infraestructuras sin una planificación que les sirva de referencia. La razón de ser del PDI debe encontrarse en la política de transporte y de infraestructuras de la UE, que le sirve de inspiración y que establecen el desarrollo de las denominadas redes transeuropeas, a las que se ajustan y acomodan las diversas infraestructuras previstas a nivel estatal y regional. Esto permite a las diferentes instancias de la administración (Estado, comunidad autónoma, etc.) acceder a la financiación de esos proyectos a través de los distintos fondos estructurales y de cohesión comunitarios. Para valorar en sus justos términos la importancia financiera del tema para el Estado español hay que recordar que "cerca de las tres cuartas partes de los fondos FEDER, los cuales representan a su vez las dos terceras partes de los Fondos Estructurales, se han dirigido, desde 1986, a la construcción de infraestructuras de transporte, esencialmente autovías y ferrocarril de alta velocidad" (Estevan y Sanz, 1996: 223-224).

Es en este contexto, marcado por la competencia entre los distintos territorios por lograr un mayor nivel de financiación de sus proyectos de infraestructuras, en el que debemos entender la confrontación que se da entre las distintas comunidades autónomas reclamando autovías, trenes de alta velocidad, puertos, etc. Las infraestructuras de transporte constituyen los proyectos estrella de las nuevas políticas regionales, tanto para las regiones con mayor dinamismo económico, como para las regiones en declive, convirtiéndose así, según el discurso institucional dominante, en la tabla de salvación y en la esperanza de relanzamiento de esos territorios.

---

<sup>7</sup> El PDI prevé una inversión en infraestructuras interurbanas de 10,7 billones de pesetas para el período 1993-2007. De esa cifra, más de las tres cuartas partes se destinan a infraestructuras para el automóvil, el avión o trenes de alta velocidad, que son precisamente los tres medios de mayor impacto ambiental (Estevan y Sanz, 1996: 212).

## 2.4. La capacidad regional para planificar y cofinanciar los proyectos de infraestructura

La región en la actualidad alcanza un estatus teórico fundamental en el proceso de desarrollo capitalista. Así lo entienden numerosos autores que han tratado el tema durante los últimos años, entre los que podemos destacar a Storper (1992), Cooke y Morgan (1993), etc. Según recoge Morgan (1997: 495), se empieza a observar que globalización y localización, lejos de ser fenómenos mutuamente excluyentes, están más interrelacionados que lo que gene-

**CUADRO 1. El sector público y los compromisos para realizar y financiar los proyectos de infraestructuras:**

Unión Europea:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• planes generales;</li> <li>• diseños de redes;</li> <li>• filosofías de financiación;</li> <li>• estudios de viabilidad y de impacto;</li> <li>• fondos de subvención: FEDER, fondos de cohesión, Banco Europeo de Inversiones.</li> </ul>
Entre los diferentes estados:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• armonización de planes;</li> <li>• homogeneización técnica;</li> <li>• pugna por maximizar fondos.</li> </ul>
Estado:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• planes generales;</li> <li>• diseños de redes;</li> <li>• gestión interna de fondos comunitarios;</li> <li>• determinar prioridades de reparto interregional;</li> <li>• participación en proyectos a través de los presupuestos;</li> <li>• avales, garantías, etc.</li> </ul>
Regiones:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• planes generales subordinados;</li> <li>• conexión con redes secundarias;</li> <li>• financiación de proyectos;</li> <li>• estudios de viabilidad y de impacto medioambiental y regional;</li> <li>• coordinación de actuaciones con otros entes menores;</li> <li>• lobby frente al gobierno estatal para conseguir financiación de proyectos.</li> </ul>
Entidades locales:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• enlaces de redes secundarias;</li> <li>• cooperación para financiar proyectos;</li> <li>• temas relacionados con el uso del suelo;</li> <li>• relaciones con el usuario local.</li> </ul>

ralmente se reconoce. Así, la inversión extranjera directa es atraída frecuentemente a regiones con una importante capacidad de innovación, lograda en base a un entramado de interdependencias mutuas (no mercantiles) entre los diferentes agentes de la región, lo que proporciona a la misma un conocimiento tácito (según la terminología de Lundvall) que es colectivo y territorialmente localizado por naturaleza.

Las regiones en la actualidad se constituyen como entes plurifuncionales y con competencias variadas. Así, las funciones que nos parecen más relevantes las podemos clasificar en tres categorías:

- la capacidad de lobby, es decir la capacidad de presión política sobre los gobiernos de los estados en aspectos que les competen;
- la asistencia a la actividad económica, principalmente de la iniciativa privada, creando las condiciones para la mejora de la competitividad de las empresas que se localizan o se puedan localizar en un futuro en esa región;
- la capacidad para la toma de decisiones económicas, en general, y sobre aquellos proyectos de infraestructuras que incumban a la región, en particular.

En ese sentido, cuanto más dependiente o menos autonomía tenga una región, tendrá relativamente más desarrollada su función de lobby, en menor grado su función de asistencia, y será prácticamente inexistente su capacidad de decisión. Así por ejemplo, parte de las regiones de Francia se dedican principalmente a la función de lobby. Sin embargo, el gobierno de la CAPV tiene desarrollada su capacidad de asistencia, pero en cambio tiene poca autonomía a la hora de decidir sobre proyectos de interés para la economía y para la sociedad vascas (Gómez Uranga, 1994: 160).

Para el caso español, las relaciones diversas y complejas entre la administración central y las comunidades autónomas, pueden contemplarse a través de una lectura del Plan Director de Infraestructuras. Tomemos dos ejemplos:

- 1º Una parte considerable de las inversiones contempladas en infraestructuras deberán financiarse sin recurrir a los presupuestos generales del Estado. En ese caso es posible que las comunidades autónomas y los entes locales puedan contribuir a la financiación de las mismas. No obstante, las restricciones presupuestarias regionales y locales en muchos casos pueden impedir esta contribución. Así por ejemplo, gran parte de las líneas de trenes de alta velocidad deberán ser financiadas extrapresupuestariamente. Aquellas comunidades autónomas que tengan competencias en la materia, y por las que esté proyectado que atraviese el trazado de alta velocidad, tendrán que intentar movilizar a los posibles inversores, realizar emisiones de deuda y de bonos del gobierno regional, y realizar los preceptivos estudios de viabilidad y de impacto medioambiental. Sin embargo, la financiación regional suele ser insuficiente para completar cualquier proyecto de infraestructuras, por lo que los

acuerdos con los estados para que participen en los mismos se vuelven imprescindibles.

2º En el Plan de autopistas recogido en el Plan Director de Infraestructuras (MOPT, 1993), se contempla que algunos tramos son de exclusiva competencia de las comunidades autónomas. Sin embargo, para la realización de esas obras es necesario contar con las ayudas de la Unión Europea a través de sus fondos. Estos son el resultado de decisiones comunitarias y las ayudas financieras se conceden a los gobiernos de los estados, siendo éstos los que realizan el reparto internamente, con criterios políticos. Por lo tanto, las negociaciones, acuerdos y controversias entre los diferentes gobiernos regionales por maximizar las ayudas recibidas son frecuentes y habituales.

En el Cuadro 1 (Pág. 240) se recogen, de forma resumida, las competencias y aspectos relacionados con los diferentes niveles de la administración pública, desde la Unión Europea hasta las entidades locales.

### **3. LAS REDES DE INFRAESTRUCTURAS Y LA COHESION DEL TERRITORIO**

El análisis del desarrollo regional puede hacerse utilizando el paradigma de red. Una red está determinada por un número de agentes heterogéneos que establecen entre sí vínculos de coordinación. Estos agentes son organizaciones empresariales, centros de I+D, instituciones públicas, entidades financieras, centros de formación y grupos de usuarios (Callon, 1991). Las relaciones entre los diferentes actores no son exclusivamente de carácter mercantil. Una red se define como "un grupo de actores con diferentes tipos de relaciones, a veces basadas en el oportunismo. Los actores en las redes no pueden alcanzar sus objetivos sin la activa cooperación de otros actores, dándose una relación de mutua dependencia" (Kamann, 1991: 36).

El desarrollo potencial de una región está estrechamente ligado con la calidad del sistema de redes que sea capaz de establecer. La capacidad de una región para alcanzar un desarrollo endógeno también depende de variables políticas y culturales, como son la preparación y formación del empresariado, la ética del trabajo, la cooperación entre empresarios y sindicatos, el sistema educativo y la cualificación de la mano de obra.

Si queremos comprender realmente el desarrollo regional es necesario introducir otro elemento: los sistemas que transportan la información, los bienes y las personas. En otros términos, estamos refiriéndonos a la configuración de las redes de infraestructuras; es decir a las redes físicas (inversiones en capital físico en términos económicos), que además de proporcionar una cohesión interna a una región concreta establecen vínculos externos fundamentales con otras regiones y espacios.

Distinguiremos dos tipos de redes de infraestructuras: las redes externas, por un lado, y las redes internas que configuran un espacio regional o local, por otro. La capacidad de desarrollo endógeno de una región dependerá de la calidad y el contenido de las relaciones entre los diferentes agentes económicos, sociales e institucionales. Sin embargo, la creación de las redes de infraestructuras dependerá en gran medida de decisiones políticas, de ciertos factores de riesgo que los inversores han de tener en consideración y de la capacidad para alcanzar acuerdos o compromisos entre los distintos agentes.

Como ya recogíamos en un trabajo anterior (Gómez y Etxebarria, 1993), al analizar las relaciones existentes entre las redes internas y las externas, una red de infraestructuras de insuficiente o baja calidad impide la creación de las condiciones apropiadas para el desarrollo interno de una región. En efecto, existe una relación directa entre el crecimiento endógeno y las redes que conectan a una región con el ámbito internacional. Únicamente en el caso de que exista una capacidad para el desarrollo interno es posible aumentar y mejorar la red de infraestructuras externas, debido a que la existencia de unas redes internas potentes y densas atraerán la inversión para proyectos de infraestructuras de comunicación con el exterior. La ausencia de desarrollo en una zona hace que las inversiones se dirijan hacia localizaciones más favorables.

En la teoría económica convencional se reconoce que las infraestructuras tienen un efecto directo en las actividades productivas de la región. Una mejora de las infraestructuras aumenta la productividad de una inversión (reducción de los costes privados), produciendo un aumento en el PIB per cápita y en el empleo de la región en cuestión (Biehl, 1988: 296). Las infraestructuras junto con otros factores tales como el stock de capital privado y la mano de obra determinan el crecimiento del PIB regional (Cutanda y Paricio, 1992: 94).

La existencia de redes de infraestructuras supone un incentivo para las empresas a la hora de tomar decisiones acerca de la localización adecuada de las inversiones. Los equipamientos colectivos, como condición básica para la producción, contribuyen a la homogeneización del espacio productivo (Castells, 1975: 172-180). Sin embargo, las infraestructuras no generan el desarrollo sino que simplemente lo acompañan. Factores tales como la localización, el nivel de aglomeración y la estructura de los factores productivos tienen una influencia directa sobre el desarrollo de una región (Biehl, 1988: 305). Las políticas de creación de infraestructuras son políticas de largo plazo, que modifican el equipamiento público y que pueden cambiar o reforzar las tendencias de desarrollo regional.

Algunos estudios de las infraestructuras de transporte y comunicación muestran que "la infraestructura no es un instrumento de desarrollo regional que permita modificar la distribución espacial y regional del capital privado" (Drumaux y Vanderhoff, 1982: 101). Las redes de infraestructuras en sí mismas son instrumentos de desarrollo regional muy débiles, pudiendo considerarse como una condición necesaria pero insuficiente para el desarrollo de una región.

El desarrollo de las redes de infraestructuras de transportes, telecomunicaciones, etc. debe complementarse necesariamente con el desarrollo de las redes internas, ya que éstas contribuyen a una mejor adaptación del trabajador en el ámbito local, así como a la divulgación de las innovaciones productivas y a la mejora de un entorno productivo de desarrollo regional.

Las infraestructuras en Europa, hasta la actualidad, se han circunscrito al ámbito del Estado nación. Esto se ha debido a que, por un lado, los mercados eran de ámbito "nacional", a razones de tipo técnico, por otro, y finalmente a razones de tipo legal y de estandarización, ya que las leyes y normas han tenido validez exclusivamente en el ámbito del Estado nación. No obstante, este marco "nacional" de referencia está sufriendo en la actualidad un proceso de cambio significativo. Así, a consecuencia de la implantación del Mercado Común y del desarrollo de un marco legislativo europeo, surgen un conjunto de redes europeas.

La internacionalización del capital hace necesario superar el concepto de redes nacionales: la transmisión de datos, el transporte de energía, las autopistas y las redes ferroviarias son europeas y deberían, por tanto, verse libres de todo tipo de obstáculos que impidan su desarrollo. Este desarrollo, que comenzaría con la regulación y la organización por parte del sector público de las redes, implica en primer lugar la homogeneización y armonización de las regulaciones, las normas técnicas, etc. (CCEE, 1991). La armonización de las diferentes redes de infraestructuras es el principal reto de la Unión Europea. Esto requiere una acción política y legislativa en común (directivas para impulsar esa armonización, extensión de la política de la competencia a este ámbito). De acuerdo con la regulación actual, existen acuerdos de cooperación entre redes nacionales sobre el transporte terrestre, tráfico aéreo, compañías eléctricas y telecomunicaciones (PAL, SECAM, EUTELSAT, etc.).

Las redes de infraestructuras en el interior de los Estados nación hicieron posible alcanzar una cierta redistribución regional, en base a criterios estatales. La política regional reflejaba fielmente el mayor o menor nivel de centralización de esos estados. En los países más centralistas (por ejemplo, Francia), la centralización administrativa prefiguraba unas redes de infraestructuras orientadas fundamentalmente hacia el centro dominante (París). En otros estados, como en Alemania o en Holanda, las redes atravesaban distintos centros en un sentido más horizontal.

En el contexto de internacionalización de las redes, debemos plantearnos cuáles son los efectos regionales de esta nueva planificación europea de las infraestructuras. Las redes transeuropeas surgen y se desarrollan como una conexión entre centros de cierta relevancia, más que como un continuum en un espacio equilibrado. De esta manera, algunas regiones resultan simplemente atravesadas por redes que conectan centros pertenecientes a otras regiones.

Interesa recordar de nuevo la tendencia que se observa hacia un reforzamiento de lo internacional y lo local (Morgan, 1997: 495). En el ámbito de las

infraestructuras, esta tendencia se concreta en la potenciación de las redes que unen centros metropolitanos.

El objetivo de los fondos estructurales de la UE va a ser equilibrar esa tendencia. Las ayudas del FEDER y de los fondos de cohesión permiten a regiones con unas infraestructuras insuficientes dedicar importantes medios financieros a la mejora de sus respectivas redes. De todas formas, numerosos estudios comunitarios reflejan que esos fondos son insuficientes e ineficaces para interrumpir la tendencia hacia la desigualdad interregional en la UE (CCEE, 1990; National Institute of Economic and Social Research, 1991).

Un desarrollo más equilibrado, coherente y homogéneo de una región no es consecuencia de la existencia de grandes redes de infraestructura en la misma. La difusión y el reforzamiento de amplias redes de infraestructura en una macro-región requeriría el desarrollo de redes intra-regionales. La internacionalización de las grandes redes de infraestructuras no garantiza, sin embargo, un desarrollo regional más integrado, sino que por el contrario potencia los centros más consolidados. En este contexto, parece difícil imaginar la potenciación de las relaciones entre centros intra-regionales, tales como Bilbao-Iruña-Donostia, como consecuencia de la difusión de las redes europeas. Para lograr un mayor nivel de cohesión sería necesario un desarrollo más equilibrado de las diferentes áreas de Euskal Herria.

#### **4. LA FINANCIACION DE LAS REDES DE INFRAESTRUCTURA**

Dadas las especiales características de las inversiones en proyectos de infraestructuras, encontrar la forma de financiación adecuada se convierte en una árdua tarea. El riesgo asociado a esas inversiones constituye la variable estratégica para la toma de decisiones de financiación de los proyectos. Aquí se plantean varias interrogantes: ¿Cómo evaluar los riesgos?; ¿Es homogéneo el riesgo en todas las fases del mismo proyecto?; ¿Cómo se distribuyen los riesgos entre las diversas partes afectadas?.

Si los proyectos quedasen exclusivamente en manos de la administración, el sector público asumiría todo el riesgo y, por consiguiente, respondería a los incrementos de costes asociados a imprevistos y tomaría las decisiones para hacer frente a los mismos. Pero si lo que se pretende es impulsar la participación del sector privado, entonces es necesario compartir el riesgo. Además, el problema es más complejo ante la evidencia de que tanto el sector público como el privado no lo constituye un único agente, sino varios, que en el reparto del riesgo tendrán que ser tomados en consideración.

Las ideas liberales que propugnan la asunción privada de los proyectos de inversión en infraestructuras chocan con una importante aversión al riesgo por parte del sector privado. En efecto, éste se encuentra más cómodo si es pro-

tegido lo máximo posible por los correspondientes avales públicos, que suponen un considerable ahorro en costes privados. Sin embargo, las recomendaciones que se establecen en las políticas de financiación actuales, propugnan la búsqueda de garantías por medio de seguros privados, lo que implica su correspondiente coste.

Los diversos períodos de un proyecto presentan problemas y niveles de riesgo diferentes. Por otra parte, la participación de los distintos actores tiene un carácter singular, y la distribución de los riesgos entre los mismos puede ser específica de cada fase concreta. Asimismo, los acuerdos y compromisos que se deberán alcanzar en cada fase son diferentes.

### **Primera fase: promoción y preparación del proyecto**

En la primera fase de promoción y preparación del proyecto, una vez establecidas las directrices legislativas de necesidad pública, se presentan los estudios de viabilidad y de impacto medioambiental. Asimismo, en esta fase también se realiza la licitación de los proyectos. Se admite generalmente que la intervención pública en esta fase se hace necesaria debido al alto grado de incertidumbre. Hoy en día, los estudios de viabilidad y de impacto medioambiental se financian públicamente, tanto en el plano europeo comunitario, como en el de los estados o en el de aquellos gobiernos regionales con competencias (CCEE, 1993). Precisamente es en esta fase cuando se deberán establecer consultas, compromisos y acuerdos de carácter social y político con todas las partes interesadas.

La financiación de los proyectos de infraestructuras constituye una actividad sumamente compleja, debido, entre otras razones, a la necesidad de asignar importantes cantidades durante un tiempo relativamente largo en el que no se perciben ingresos. La financiación en una elevada proporción se realiza con fondos externos a la sociedad promotora inversora. Esos fondos pueden obtenerse a través de créditos o a través de la expedición de bonos. El endeudamiento correspondiente debe ser asegurado, de alguna manera, por el sector público.

La participación de los gobiernos es importante, aunque éstos incluso no participen en la financiación del proyecto y la sociedad promotora sea exclusivamente privada. La obtención de préstamos externos requiere siempre algún tipo de aval o de compromiso por parte del sector público. Asimismo, las emisiones de bonos reciben siempre alguna clase de aval de los estados o de los gobiernos regionales, a través de diversas fórmulas como pueden ser deducciones fiscales emisiones garantizadas por determinadas tasas impositivas (sobre carburantes, sobre ventas o sobre la propiedad).

Las necesidades financieras son tan cuantiosas que obligan a acudir a todas las instituciones para obtener recursos. Así, los gobiernos regionales hipotecan otras actividades en la medida en que estiman que la mejora de las

infraestructuras regionales les proporcionará ventaja a la hora de atraer a los inversores. Los acuerdos entre instituciones y bancos son cruciales si se quiere que se cumplan los planes de interés económico y social diseñados por los diferentes gobiernos.

La financiación de infraestructuras, por requerir sumas importantes de capital a largo plazo, exige captar un ahorro considerable a través de las emisiones de deuda pública, así como de bonos privados, públicos y semipúblicos. Estas emisiones se hallan sujetas a cambios en la coyuntura de los mercados internacionales, que inciden en la evolución de los tipos de interés a largo plazo; esos tipos, a su vez, pueden depender de las expectativas de inflación, relacionadas con aspectos estructurales de fortaleza o debilidad de las monedas y de las expectativas de crecimiento de las economías de los grandes países.

La Unión Europea propone la siguiente estructura de financiación de las redes de transporte europeas:

Presupuesto Comunitario			5,3 mil.mills.ecu
Red transeuropea		0,5	
Fondos estructurales:			
Red transeuropea		1,35	
Medio ambiente		0,60	
Fondos de cohesión:			
Red transeuropea		1,15	
Medio ambiente		1,15	
I + D		0,55	
Banco Europeo de Inversiones			6,7 "
Obligaciones de la Unión			7
Obligaciones convertibles del FEI			1

*Fuente:* CCEE (1993: 38).

La novedad de esa propuesta consiste en las emisiones de obligaciones de la Unión Europea, emisiones garantizadas por el gobierno comunitario. Sin embargo, esta propuesta no parece que concite los apoyos necesarios entre los estados miembros ya que pueden ver una competencia para sus propias emisiones.

Para que las emisiones de deuda tengan éxito se requiere llegar a compromisos y a consensos sociales en los mercados locales, para captar ahorradores que compren títulos u obligaciones. Se podría decir que esas emisiones de carácter estatal, regional o local constituirán "mercados cautivos", basadas en la idea de apoyo a un futuro desarrollo de ese territorio. El carácter local, por una parte, restringe la amplitud de captación pero, por otra parte, asegura y moviliza ahorradores que en otro caso no comprarían valores.

Aquellos gobiernos regionales y locales que tengan capacidad y competencias para realizar esas emisiones podrán contribuir a crear los consensos

necesarios para poder activar una política de infraestructuras en su propio territorio.

El problema fundamental de las regiones con competencias para impulsar políticas de infraestructuras es que, en ocasiones, las opciones de endeudamiento deben responder a ciertas prioridades, ya que por su cuantía podrían hipotecar durante mucho tiempo otras asignaciones. En el ámbito local estas opciones pueden tener un carácter irreversible, por lo que será importante que se fomenten y activen los acuerdos a través de una mejor información a los ciudadanos sobre los diferentes proyectos y alternativas, hasta llegar incluso a las consultas de carácter popular para la consideración de aquellos proyectos de gran interés.

## **Segunda fase: la construcción de las infraestructuras**

Es en esta fase en la que la necesidad de aportar fondos es más evidente. En primer lugar, la masiva construcción de grandes vías de comunicación (autopistas, trenes de alta velocidad, superpuertos) requiere ingentes cantidades de dinero. Pero, además, existen otros aspectos que suelen pasar más desapercibidos, como son las cargas financieras comprometidas a consecuencia de la construcción y los gastos necesarios para el mantenimiento de las infraestructuras, que en ambos casos crecen de manera significativa. Todos estos gastos condicionan de forma sustancial el futuro de una sociedad, absorbiendo recursos económicos que podrían ser necesarios en otros sectores o para cubrir ciertas necesidades sociales. Se siguen así las tendencias dominantes en el ámbito internacional que impulsan las inversiones en infraestructuras de transporte en detrimento del gasto social que se controla y recorta continuamente.

Esta es la fase en la que verdaderamente se arriesgan los inversores. Los riesgos se relacionan con los retrasos y sobrecostes atribuibles a los contratistas.

Los riesgos relacionados con cambios en las magnitudes macroeconómicas (inflación, tipo de interés, tipo de cambio) suelen contemplarse habitualmente en los estudios financieros de prospectiva. En todo caso los inversores pueden requerir un retorno más elevado para compensar los riesgos en esta fase de construcción.

Los riesgos que tienen un carácter más social o político requieren una mayor intensidad en las negociaciones entre sectores públicos y privados. Nos referimos a los cambios en la normativa medioambiental, en el desarrollo de políticas de transporte, en los plazos de finalización de las infraestructuras, en las políticas de ayudas regionales y estatales, etc. Estos problemas requieren el desarrollo de acuerdos contractuales con los gobiernos estatales o regionales, que permitan realizar las adaptaciones pertinentes sin que se produzcan cambios en el verdadero interés público y social de los proyectos.

### **Tercera fase: la explotación de la red de infraestructuras**

En esta fase la certidumbre es ya elevada, ya que el mercado evalúa en fase operativa los posibles cambios en las previsiones sobre tráficos<sup>8</sup> y gastos financieros y de mantenimiento.

Además de los riesgos financieros propios a cualquier actividad económica, en la explotación de infraestructuras de transportes pasan a primer plano aquéllos que se vinculan a los tráficos. Las medidas para reducir el riesgo de pérdida de ingresos asociada a un tráfico inferior al previsto pueden ser: 1- autorizar al concesionario la modificación de los peajes y ampliar el período de concesión; 2- establecer garantías de apoyo a los ingresos si las previsiones de tráfico son inferiores a un nivel prefijado; 3- la aportación por parte del Estado de deuda subordinada. En otros casos, el riesgo de pérdida de ingresos queda prácticamente eliminado gracias a la intervención estatal (CCEE, 1993: 25).

#### *Sobre el reparto de los riesgos*

Los costes de capital para la realización de un proyecto se hallan directamente relacionados con la naturaleza de los riesgos asociados a las diversas aportaciones de capital. Así por ejemplo, los títulos de la deuda pública ofrecen más garantías de seguridad y disponibilidad que cualquier otro activo. Es decir, los sistemas de financiación con cualquier tipo de garantías públicas suponen riesgos menores y en consecuencia menores costes de capital. Pero, sin embargo, establecen un reparto de riesgos que puede ser poco conveniente para los contribuyentes.

La financiación de las infraestructuras puede suponer un problema importante que afecta a objetivos públicos, económicos y sociales, donde se presentan problemas de equidad y de reparto espacial. La distribución de los riesgos entre el sector público y los capitales privados, proyecta un sistema de reparto que afecta a la vez a tres agentes principales: los usuarios, los inversores y los contribuyentes. Los intereses de estos tres grupos pueden ser diferentes y en ocasiones contrapuestos. Parece que la mecánica de compromisos y acuerdos para la financiación de proyectos de infraestructuras se encuentra muy poco madura en la actualidad.

La afectación o imputación de un mayor riesgo para la empresa promotora o explotadora puede significar el encarecimiento del servicio, si a aquélla se le permite trasladar esos mayores costes del riesgo en el que incurre. Por otra parte, el sector público tiene una gran capacidad para diseminar los ries-

---

<sup>8</sup> El concepto de "tráfico inducido" o "demanda agregada" utilizado en la teoría del transporte hace referencia a la aparición de un nuevo segmento de demanda, asociado a la ampliación de una infraestructura de transporte (Esteven y Sanz, 1996: 168). Las previsiones de tráficos asociados a los proyectos de infraestructuras se hacen teniendo en cuenta esta variable, de muy difícil predicción.

gos a través de la complejidad de los sistemas fiscales, que impiden que el contribuyente identifique claramente pagos con percepción de servicios.

Evidentemente los usuarios de las infraestructuras serán muy reticentes a pagar mayores tasas o peajes. Pero podría mejorar la aceptación de esas cargas si se supiera que la diferencia en el precio se destinará a mejorar la oferta o el servicio, o la red local o regional de infraestructuras (Banister, 1994). Asimismo, los contribuyentes pueden no ser tan remisos a efectuar mayores pagos fiscales si creen que así se mejora la situación económica de su región, o que pueden beneficiarse de mejores servicios.

Los gobiernos podrían tener más credibilidad en su gestión a favor de unos intereses públicos, si las garantías que ofrecieran a los inversores privados fueran condicionadas, por ejemplo, a la obtención de una participación en los ingresos suplementarios que pudieran producirse (CCEE, 1993: 31).

Los inversores podrían ser más proclives a asumir riesgos si estimasen que esos sobrecostos podrían mejorar el entorno económico y, por lo tanto, las expectativas de crecimiento y de mejora de la actividad económica. Estas mejoras para los diferentes actores serán más factibles en el ámbito local, ya que es más fácil de percibir la relación entre proyecto y mejora de la situación de cada actor.

El sector público, además de su posible participación directa en los proyectos de infraestructuras en cualquiera de sus fases, podrá cumplir las funciones de disuasión, difusión de información, consecución de compromisos y acuerdos con los distintos sectores y/o grupos, para que puedan materializarse dichos proyectos.

En el Cuadro 2 (Pág. 251) se reflejan algunos de esos acuerdos y compromisos públicos, que pueden establecerse desde sistemas más participativos o más autoritarios, así como también desde gobiernos más centralistas o desde posiciones más locales.

## **5. EL IMPACTO MEDIOAMBIENTAL Y SOCIAL DE LAS INFRAESTRUCTURAS. UNA PERSPECTIVA ECOLOGICA DEL TRANSPORTE<sup>9</sup>.**

El deterioro medioambiental causado por el transporte desde los inicios de la revolución industrial, se ha ido acelerando y acentuando durante los últimos

---

<sup>9</sup> Una visión de la cuestión del transporte y de las infraestructuras desde una perspectiva ecológica crítica con la aproximación puramente economicista tradicional, la podemos encontrar en Antonio Estevan y Alfonso Sanz (1996), obra que nos ha sugerido muchas de las ideas que aparecen en este apartado.

**CUADRO 2 : Acuerdos y compromisos de los sectores públicos con otros grupos**

<b>Grupos potenciales:</b>	<b>Areas de acuerdo y compromiso:</b>
1. Grupos de potenciales inversores y financieros:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• publicidad y otros atractivos para invertir en el capital,</li> <li>• exenciones fiscales,</li> <li>• avales a capitales privados,</li> <li>• difusión del interés empresarial y político de los proyectos,</li> <li>• adquisición de emisiones públicas por parte de entidades financieras,</li> <li>• préstamos sindicados para la fase de construcción,</li> <li>• creación de fórmulas de ingeniería financiera flexibles,</li> <li>• utilización de entidades financieras públicas,</li> <li>• garantías de demanda sobre servicios futuros.</li> </ul>
2. Grupos de potenciales usuarios:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• difusión de la filosofía de que sea el usuario el que pague,</li> <li>• establecer bonificaciones discriminatorias (con grupos de población, etc.),</li> <li>• estudios para ajustar los costes a los peajes.</li> </ul>
3. Grupos de contribuyentes:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• lograr que la población contribuya comprando deuda y bonos,</li> <li>• fomentar el ahorro de la población para proyectos de interés social,</li> <li>• función positiva del sistema fiscal,</li> <li>• necesidad de socializar algunos gastos de infraestructuras,</li> <li>• necesidad de establecer impuestos sobre carburantes,</li> <li>• introducir la idea de "todos necesitamos todos contribuimos".</li> </ul>
4. Colectividades, poblaciones y regiones afectadas:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• estudios de impacto ambiental,</li> <li>• estudios impacto en la región y en las localidades próximas o de paso,</li> <li>• impactos sobre empleo local o regional en diversas fases del proyecto,</li> <li>• relación de los proyectos de infraestructuras con actividades económicas empresariales, comercio exterior y localización de inversiones en el área local o regional.</li> </ul>

años, sin que las nuevas tecnologías y los nuevos modos de transporte hayan logrado mejorar la situación. Este impacto está afectando tanto al ecosistema global como a los ecosistemas urbanos y regionales.

La gravedad del problema ha hecho que numerosas instituciones se hayan empezado a preocupar por la búsqueda de soluciones, elaborando informes al respecto<sup>10</sup>. Así, en determinados ámbitos gubernamentales europeos se ha empezado a considerar la necesidad de controlar el volumen de tráfico, como única forma de paliar los efectos perniciosos causados por el mismo. Sin embargo, es curioso observar que mientras tanto la política de infraestructuras seguida en el Estado español, tanto por la administración central como por los gobiernos autonómicos y locales, sigue teniendo como modelo la practicada por un conjunto de países que ya están admitiendo la inviabilidad del mismo.

La Economía del transporte estándar tiene sus bases en el pensamiento económico dominante en la actualidad. Siendo coherente con el entramado conceptual neoclásico, no considera los efectos ambientales y sociales del transporte (ruido, contaminación, ocupación del suelo, despilfarro energético, accidentes), que son calificados como externalidades ajenas al universo económico. No obstante, en las últimas décadas, debido a los problemas medioambientales y sociales generados, algunos autores proponen "internalizar los costes externos del transporte", mediante la asignación de precios a los efectos negativos causados por el mismo. Sin embargo, no existen criterios que puedan considerarse válidos a la hora de realizar una estimación monetaria de la mayoría de los efectos externos mencionados.

Frente a esta visión convencional del transporte, empieza a tomar cuerpo una nueva aproximación ecológica a la economía del transporte, cuyos principios fundamentales serían: el reconocimiento de los límites ecológicos, la titularidad pública de los recursos naturales, la globalidad de los procesos físico/económicos, la integración de todos los valores monetarios, sociales y ambientales en un único esquema conceptual; y la "irreductibilidad" a unidades monetarias de los valores ambientales y sociales<sup>11</sup>.

Es a través de esta nueva aproximación como podemos analizar el deterioro medioambiental y social causado por el transporte, así como los límites que una sociedad está dispuesta a establecer al mismo. A la hora de establecer esos límites cada colectividad tendrá en cuenta sus referencias socioculturales, fijando el nivel máximo de deterioro medioambiental que está dispuesta a asumir y los mecanismos con los que se dota para controlar los incumplimientos que se produzcan.

---

<sup>10</sup> Entre ellos cabría citar el informe *Transport in a fast changing Europe*, Groupe Transport 2000 Plus, Bruselas, 1990, elaborado por un grupo de expertos a instancias de la CEE.

<sup>11</sup> Joan Martínez Alier (1992) sugiere este principio de la "inconmensurabilidad" económica como uno de los fundamentos de la economía ecológica.

Sin embargo, el tratamiento dado a nivel comunitario al tema medioambiental es o bien la evaluación de los proyectos de infraestructuras a través de los denominados estudios de Evaluación del Impacto Ambiental (EIA), o bien la "internalización" de las "externalidades" del transporte.

Las críticas recibidas por los estudios de evaluación han sido múltiples. En primer lugar, es el mismo organismo de la administración (por ejemplo, una determinada Consejería) el que impulsa los proyectos de infraestructuras, el que realiza los estudios de evaluación y el que concede las licencias para la construcción de la obra. Por lo tanto, no existe un control social real, ni una garantía para que esos estudios conduzcan a una reconsideración del proyecto parcialmente y menos en su integridad.

Por otro lado, existe un claro déficit democrático en el procedimiento de evaluación, ya que la participación se convierte en un mero trámite informativo dirigido a justificar decisiones ya adoptadas de antemano. En aras de solventar este problema, en otros países europeos se han ensayado nuevos mecanismos de participación ciudadana como son los conocidos Núcleos de Intervención Participativa<sup>12</sup>.

El procedimiento de EIA muestra su debilidad al aplicarse exclusivamente a proyectos o incluso a segmentos de proyectos, ocultándose así el impacto global de los mismos. Sin embargo, si se extendiese un procedimiento de evaluación más riguroso, como el llevado ya a cabo por algunas administraciones a nivel estatal y regional en base a una evaluación estratégica de las políticas, planes y programas de infraestructuras, se pondrían en cuestión propuestas y planes completos como el PDI o los planes de carreteras del gobierno vasco.

En relación a los denominados "costes externos" del transporte, se trata de internalizarlos cargando en las tarifas una estimación monetarizada de los efectos ambientales y sociales que generan. Sin embargo, a pesar de las repercusiones económicas, sociales y ambientales para el colectivo, estos costes no tienen una traducción económica para el causante de los mismos. Además, existen toda una serie de dificultades teóricas y prácticas a la hora de valorar el impacto causado por una infraestructura, lo que lleva a utilizar criterios subjetivos de estimación.

## **6. LA INCERTIDUMBRE EN LOS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA**

Un proyecto de infraestructura aparece siempre asociado a la incertidumbre que el mismo genera. En efecto, esta incertidumbre tan consustancial con

---

<sup>12</sup> Esta experiencia, que analizaremos posteriormente, se puso en marcha por primera vez en el Estado español para el proyecto de la autovía Urbina-Malzaga, durante 1994.

la economía, se ve acrecentada en aquellos proyectos que por su envergadura, como es el caso de las infraestructuras, van a implicar a diferentes niveles y agentes institucionales, van a suponer largos períodos de maduración y van a requerir importantes fuentes de financiación.

Refiriéndonos en concreto al proyecto institucional a nivel de Estado español amparado por el PDI, el grado de incertidumbre es evidente, ya que como propuesta global es inviable. Los supuestos sobre los que se sustenta dibujan un escenario de crecimiento económico sostenido cuya certeza es muy discutible. Por otro lado, las enormes cantidades de recursos necesarios para su realización hacen difícilmente imaginable la realización del proyecto en su integridad, y prácticamente imposible su viabilidad en los plazos que se establecen en el plan. Para entender la existencia de este proyecto hay que acudir, por tanto, a claves explicativas diferentes de las puramente económicas. En efecto, las razones fundamentales a lo largo del tiempo para la realización de las infraestructuras de transporte hay que buscarlas más en el ámbito de lo político y lo cultural, tomándose en consideración aspectos como la búsqueda de prestigio y proyección de una imagen de modernidad, la relación de fuerzas entre los distintos agentes sociales de una determinada comunidad, etc.

Las características de los proyectos de infraestructura (gran envergadura, cuantiosos fondos, numerosas instancias implicadas, etc.) les confiere una vulnerabilidad importante ante los cambios que se den en la coyuntura política y en la correlación de fuerzas de cada momento, marcadas cada vez más por el corto plazo y consideraciones estrictamente electoralistas.

Podemos analizar las incertidumbres de distinto tipo (socioeconómicas, financieras, políticas, medioambientales, competenciales, etc.) que se generan en los grandes proyectos de infraestructuras. Para ello hemos seleccionado, por su grado de complejidad e incertidumbre, los dos proyectos que nos han parecido más significativos en la geografía vasca: el proyecto de tren de alta velocidad (conocido como Y vasca) y el proyecto de autovía entre Eibar y Vitoria-Gasteiz.

## **6.1. El proyecto de Tren de Alta Velocidad (Y vasca)<sup>13</sup>**

### *La apuesta por la Alta Velocidad*

A pesar de que para algunos analistas e instituciones la alternativa al transporte convencional por ferrocarril en los próximos años es el tren de alta velocidad, su desarrollo no está exento de dificultades.

---

<sup>13</sup> En este apartado, además de información elaborada a partir de varias fuentes entre las que se encuentra el análisis de hemeroteca, recogemos algunas de las reflexiones realizadas por grupos ecologistas, contrarios a la construcción del TAV, publicadas en la revista Hika

Existen numerosas dudas sobre la extensión de las redes de alta velocidad en Europa. Incluso el Estado francés, que se había embarcado en un ambiciosísimo programa de alta velocidad, está reconsiderando sus proyectos de nuevas líneas. Asimismo, otros países apuestan por mejorar su sistema convencional sin recurrir a inversiones en nueva infraestructura.

Por un lado, existen incompatibilidades técnicas entre los distintos estados nación en lo referente a las vías férreas, existiendo un gran número de especificaciones técnicas en cada estado. La única solución posible en la actualidad es la yuxtaposición de los diferentes sistemas, duplicando las líneas eléctricas, lo que causaría problemas de saturación del espacio (CCEE, 1991). Asimismo, los costes económicos y ecológicos de estas líneas de alta velocidad son muy elevados.

Por otro lado, la alta velocidad tiene un techo de rentabilidad económica difícilmente superable, y que se hará más evidente con la enorme competencia futura del avión, conforme se extiendan los procesos de liberalización de las compañías aéreas.

A pesar de ello, la Comisión Europea desde 1986 está impulsando la alta velocidad, diseñando una red europea al respecto. Las diversas administraciones del Estado español pretenden que sus proyectos sean reconocidos dentro de estas redes transeuropeas<sup>14</sup>.

Según el PDI la red ferroviaria de alta velocidad se extendería varios miles de kilómetros durante los primeros años del siglo que viene. Esta previsión es ciertamente poco creíble incluso para los propios planificadores, debido a que no existiría suficiente capacidad de financiación.

Es evidente el déficit que presentan las infraestructuras ferroviarias vascas, especialmente en la conexión entre las capitales de los distintos territorios, pero también en lo relativo a las conexiones con el resto de la península y con Europa. En el Plan Económico a Medio Plazo (Gobierno Vasco, 1994: 42) queda reflejado que la falta de una red ferroviaria de alta capacidad que conectase interna y externamente a la CAPV es la mayor preocupación de las autoridades en el ámbito infraestructural.

Para hacer frente a esta situación surgió el proyecto de la denominada Y vasca. El proyecto surgió del acuerdo entre el Gobierno vasco y RENFE<sup>15</sup>, reco-

---

<sup>14</sup> La Y vasca fue incluida en la lista prioritaria confeccionada por la Comisión Europea. No obstante, según estudios realizados al respecto, su tasa de rentabilidad es la más baja de todos los proyectos incluidos en las redes transeuropeas.

<sup>15</sup> En 1987 en el Plan de Transporte Ferroviario presentado por el Ministerio de Transporte, Turismo y Comunicación, se proponía el nuevo trazado entre Vitoria y Bilbao para mejorar el itinerario entre Bilbao y la Meseta; con posterioridad el Gobierno vasco presentó el Plan Ferroviario Vasco, en el que aparecía la propuesta para conectar las tres capitales. Como puede observarse, las competencias que corresponden a las infraestructuras ferroviarias no se encuentran en su totalidad en manos del gobierno autonómico. Por esta razón se hace necesaria la colaboración entre las dos partes (Llorens y Larraya, 1990).

giendo una propuesta similar realizada por el Gobierno vasco, e incorporando los nuevos criterios aprobados por el Consejo de Ministros de Madrid sobre la alta velocidad y el ancho de vía internacional.

Las administraciones vascas se han adherido firmemente a este proyecto, tal como se manifiesta en el Plan de Infraestructuras Euskadi XXI. En el análisis del déficit de infraestructuras de dicho plan<sup>16</sup>, las mayores carencias se darían en el ámbito ferroviario, tanto en las que serían de responsabilidad estatal (entre ellas la Y vasca tendría un peso sustancial) como en las de responsabilidad de la administración autónoma (Eusko Trenbideak y fundamentalmente los trenes metropolitanos de Bilbao). Ante el gran reto que supone este déficit y ante la falta de compromisos por parte de la administración central, no ha existido ni existe un horizonte claro de programación (Gobierno Vasco y Diputaciones Forales, 1996: 48).

Sin embargo, la administración autónoma está realizando una fuerte apuesta por este medio de transporte, tal como se puede observar en el Avance del Plan Territorial Sectorial de la red ferroviaria (PTS) donde se destina al menos el 80% de las inversiones previstas al TAV, en detrimento del ferrocarril convencional y de las líneas existentes. Esto va a suponer la utilización de importantes recursos financieros, sin haber llegado a un consenso social sobre los desequilibrios e impactos económicos, territoriales y ambientales que una infraestructura de este tipo puede acarrear.

### *Algunas incertidumbres en torno al proyecto*

Desde el proyecto inicial se atraviesan diferentes coyunturas políticas, que hacen que cada nuevo gobierno central reconsidere el proyecto en función de sus alianzas postelectorales con las organizaciones nacionalistas vascas, y en concreto con el PNV. Esto incide más en la incertidumbre que envuelve al proyecto desde su concepción inicial, ya que su concreción depende de negociaciones en las que las infraestructuras aparecen como un elemento más dentro de una amalgama compuesta por presupuestos, cupo, fiscalidad, inversiones estratégicas, acuerdos de legislatura, etc. De esta manera pueden quedar marginados otros aspectos, hipotecando por ejemplo el desarrollo estatutario, en aras de la prioridad concedida a las redes de infraestructuras.

Sin embargo, al no existir una base jurídica sólida sobre la que descansen esos acuerdos la fragilidad de los mismos, generalmente en perjuicio de la parte más débil, es decir la comunidad autónoma, es evidente, teniendo que ser permanentemente renegociados en función de la correlación de fuerzas de cada momento.

---

<sup>16</sup> En 1993 el déficit total de infraestructuras ascendía a 1.194.318 millones de pesetas; dentro de las cuales las partidas principales eran: 557.200 millones del transporte férreo, 328.552 de carreteras, 325.922 de infraestructuras hidráulicas (Gobierno Vasco y Diputaciones Forales, 1996: 47).

El proyecto de Y vasca se encuentra con una doble incertidumbre en cuanto a su viabilidad. Por un lado, su conexión con el TGV francés, y por otro, su compatibilidad o grado de prioridad en relación al TAV Madrid-Barcelona-Montpellier (ramal mediterráneo).

El informe sobre las redes transeuropeas realizado por el Grupo Christopher en 1995 subraya la descoordinación entre los estados implicados en el desarrollo del ramal atlántico Madrid-Vitoria-Dax, señalando la falta de presupuestos al respecto por parte francesa. Así, la propia Comisión Europea en 1995 reconocía que entre los proyectos prioritarios de redes transeuropeas el eslabón Vitoria-Dax era el que se encontraba más atrasado, no existiendo en esa fecha un acuerdo entre los estados francés y español sobre su prioridad y calendario. Parece evidente que la administración francesa apuesta por el ramal mediterráneo en su conexión de alta velocidad con la península<sup>17</sup>.

Con respecto al problema de prioridades entre el ramal atlántico y el mediterráneo, el Gobierno vasco considera que tienen la misma prioridad. Sin embargo, ya desde el acuerdo del Consejo de Ministros del 9 de diciembre de 1988 como en el Plan Director de Infraestructuras de 1994 la administración central concede prioridad al eje Madrid-Zaragoza-Barcelona. Además, del mismo plan se desprenden numerosas incógnitas sobre la conexión Madrid-Gasteiz, tanto en lo referente al trazado como a los plazos de realización. En definitiva, este planteamiento potencia el ramal mediterráneo en detrimento del atlántico, convirtiendo en un callejón sin salida a la Y vasca, que quedaría totalmente al margen de la red principal.

### *Cohesión territorial y conexión internacional*

El proyecto de TAV pretende integrarse en la planificación territorial recogida en las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT) de la CAPV, sirviendo de elemento estructurador y vertebrador del espacio. Ante los evidentes déficit detectados que impiden una concepción radial de la red ferroviaria que articule el territorio, la solución institucional propuesta va a ser la construcción de la Y vasca. Sin embargo, el TAV, por el contrario, por sus características<sup>18</sup> acentúa los desequilibrios territoriales en favor de las grandes concentraciones urbanas y las metrópolis. En el caso vasco, este desequilibrio jugaría en favor de las capitales en detrimento de las comarcas interiores del país, tendiendo a una mayor concentración de las actividades económicas y sociales en zonas en las que ya se concentran de manera significativa, propiciando aún más el vaciamiento y marginación del resto del territorio. Una infraestructura

---

<sup>17</sup> Según informaciones recientes, la administración francesa primaría la conexión desde Burdeos con el Mediterráneo a través de Toulouse, en detrimento de la línea Burdeos-Irún-Madrid.

<sup>18</sup> La demanda potencial a la que el TAV se dirige es la que utiliza el avión para trayectos entre los 500 y 700 kilómetros.

de este tipo supondría para el medio rural vasco un impacto físico, económico, social, ecológico y cultural difícilmente asumible.

Una infraestructura como la del TAV no se plantea en territorios de dimensión reducida y de orografía abrupta como Euskal Herria. Entre otras razones de índole más económico, porque el TAV supone una barrera artificial infranqueable para el territorio que atraviesa, además de ser una infraestructura gran consumidora de suelo<sup>19</sup>.

En definitiva, con este proyecto se trata de potenciar una concepción territorial basada en un sistema jerarquizado de ciudades, organizando y utilizando el territorio para satisfacer la demanda y los intereses de las metrópolis.

La introducción de la alta velocidad supone a veces una marginación de otros medios de transporte, incluso el ferrocarril convencional, debido a su elevado coste y a su propia función.

La red ferroviaria vasca en la actualidad es muy deficiente, no sólo en lo que se refiere a su contribución a la cohesión interna, sino también a las posibilidades de conexión con las redes ferroviarias internacionales e interregionales. El plan ferroviario vasco prevé una conexión de alta velocidad entre las tres capitales de la CAPV (la denominada Y vasca). Posteriormente, la administración central proyecta conectar esta red triangular con el valle del Ebro y con Iruña. De esta manera se alcanzaría un mayor nivel de integración entre estas cuatro capitales, si bien dependiendo en todo momento de otros centros más importantes, principalmente de Madrid.

Por otro lado, mientras no se clarifiquen la multitud de dudas existentes con respecto a la Y vasca, no parece que esta infraestructura pueda servir para conseguir una mayor integración con los ejes de desarrollo europeos, tal como se planteaba en el proyecto inicial.

### *La financiación de la Y vasca*

Sobre la financiación del proyecto también existen problemas dignos de mención. Los 157.000 millones de pesetas presupuestados en su inicio (Llorens y Larraya, 1990), se han convertido en una cifra entre 400.000 y 450.000 millones de pesetas, para 1996<sup>20</sup>. Si la magnitud es de por sí elevada, aún lo es más viendo los vacíos existentes en el tema de las fuentes de financiación. Así, por ejemplo, no se concreta si el gobierno central lo financiaría directamente o si, por el contrario, se descontaría una parte en el cupo

---

<sup>19</sup> Las zonas de servidumbre afectadas por el TAV llegan hasta 50 m. a cada lado de los bordes de las vías.

<sup>20</sup> En el horizonte de referencia del Plan de Infraestructuras Euskadi XXI requeriría de una inversión de 400.000 millones de pesetas en el plazo de diez años (Gobierno Vasco y Diputaciones Forales, 1996: 93-94).

concertado entre las administraciones central y autonómica. Tampoco se especifica si participarán en la financiación empresas privadas.

Si bien en un principio parecía que el gobierno central participaría en la financiación del tramo Bilbao-Gasteiz, debido a que en el PDI (MOPTMA, 1994: 399) se asignaban 0,6 billones de pesetas de los Presupuestos Generales del Estado para la realización de infraestructuras de alta velocidad<sup>21</sup>, sin embargo, en la práctica, tal como ha denunciado repetidamente el Gobierno vasco, las cantidades asignadas al proyecto son totalmente insuficientes<sup>22</sup>. El Ministerio de Fomento contribuyó a crear más confusión en torno al tema al afirmar, a finales de 1996, que la Y vasca se financiaría a través de los fondos comunitarios y de los fondos obtenidos a través de la venta de empresas públicas en proceso de privatización. Por su parte, el Gobierno vasco consideraba que el 55% del tramo Irun-Gasteiz podría correr a cargo de los fondos comunitarios, debido a que el mismo se encontraba junto con su prolongación hasta Dax entre los proyectos prioritarios de la UE.

Por otro lado, recientemente se ha confirmado que el Plan de Infraestructuras Ferroviarias del gobierno central no prevé dedicar fondos de los presupuestos del Estado a la Y vasca hasta el año 2003.

La ayuda procedente de la UE se encuentra en entredicho. Por un lado, porque en la Comunidad no tienen en absoluto claro cómo financiar los proyectos de infraestructura considerados por ellos mismos como prioritarios<sup>23</sup>. Además, el proyecto acumula un retraso considerable, lo que cuestiona las ayudas europeas, ya que si las obras no comenzasen en 1999 se perdería la posibilidad de acceder a las mismas.

En el caso de lograr la financiación necesaria, se generaría una deuda acumulada que hipotecaría los presupuestos durante muchos años, lo que supondría que otras actividades y necesidades sociales se vieran seriamente perjudicadas. En definitiva, se produciría una asignación adversa y perjudicial para ciertos grupos y sectores sociales, que abundaría en el dualismo ya existente en nuestra sociedad.

---

<sup>21</sup> Junto con el tramo Bilbao-Gasteiz, se incluirían los tramos Calatayud-Ricla y Zaragoza-Lleida del eje Madrid-Barcelona-Perpiñan.

<sup>22</sup> 100 millones de pesetas en los presupuestos de 1997 y 6.200 millones para los cuatro ejercicios siguientes; mientras que para el ramal Madrid-Barcelona-Frontera francesa se prevén inversiones superiores al billón de pesetas y para el tramo Madrid-Valladolid 200.000 millones.

<sup>23</sup> Los medios de comunicación del 7 de junio de 1994 informaban que los presupuestos de la UE y de los estados miembros no eran suficientes para financiar los proyectos de infraestructura comunitarios (ni tan siquiera los diez proyectos prioritarios), y por lo tanto, o bien se hallaban nuevas fórmulas de financiación (entre ellas las que posibilitarían la participación de los inversores privados), o bien el proyecto habría que redimensionarlo o diferirlo en el tiempo.

## *El impacto medioambiental del proyecto*

El TAV debe considerarse como un medio de transporte esencialmente diferente del ferrocarril convencional. Debido a sus rígidas características de construcción los impactos ecológicos (y los costes económicos) son elevadísimos. Las características de la geografía vasca hacen que el TAV tenga enormes dificultades de adaptación, haciendo aún más complejas las obras de la Y vasca y alargando significativamente el periodo de realización de las mismas (más allá incluso que el año 2010). El principal cuello de botella de la obra lo constituyen los largos y numerosos túneles, que van a determinar en gran medida su coste y duración<sup>24</sup>.

La Consejería de Transportes del Gobierno vasco pretende utilizar la infraestructura del TAV para la circulación de trenes de mercancías a velocidades de 125 km/h, intentando promover la distribución a gran escala. Todo esto va a suponer, según el Avance del PTS, un fuerte impacto ambiental en el Abra Exterior y en la Bahía de Txingudi.

## *Dualismo y participación social*

El TAV no es un medio de transporte utilizado por un sector mayoritario de la sociedad, sino que contribuye a aumentar la brecha social existente en la distribución de los considerados bienes colectivos. No hay que olvidar que la hipoteca que supone la asignación de recursos económicos al proyecto de TAV, relega a la marginalidad al tren convencional, considerado integrador y estructurador del territorio.

Normalmente en proyectos de esta envergadura suelen surgir conflictos en torno a la participación y a la necesidad de llegar a acuerdos con los diferentes sectores sociales, especialmente con los directamente afectados.

En el caso de la Y vasca el procedimiento utilizado para la difusión del proyecto, no ha podido ser más nefasto. En primer lugar, no ha existido ningún debate social sobre la necesidad o no del TAV. El oscurantismo y secretismo que rodean al proyecto desde 1989 suponen una política de hechos consumados por parte de la Consejería de Transportes, que han desvirtuado por completo el proceso de información y participación pública.

En el primer informe sobre el impacto medioambiental realizado por el MOPTMA en 1994, que se envió a ayuntamientos e instituciones afectados por el nuevo proyecto, se planteaban a modo de alternativa tres trazados. Algunas organizaciones ecologistas hicieron saber sus críticas de inmediato. Consideraban que la fase de consulta no era tal, ya que se daba el proyecto por aprobado, y al presentar tres trazados alternativos se trataba de evitar en realidad el debate sobre el proyecto en sí mismo, es decir, sobre la necesidad del

---

<sup>24</sup> Más de la mitad del trazado proyectado es bajo túnel (55% en el caso de la Y vasca, y el 60% en el caso de la H al incluir la conexión con el corredor navarro).

tren de alta velocidad. Asimismo, las consideraciones sobre el impacto ambiental eran prácticamente inexistentes en el informe, lo que inducía a pensar a los grupos ecologistas que el verdadero objetivo del informe era la publicidad del proyecto más que la información sobre el mismo.

La incertidumbre y el nivel de conflicto que puede generar un proyecto de este tipo debería conducir a los planificadores a valorar la importancia de llegar a acuerdos sociales, a través de verdaderos procesos de participación pública, lo que evitaría posibles retrasos y sobrecostos asociados a esa conflictividad.

## **6.2. La red de transporte por carretera de la CAPV**

Antes de tratar el caso concreto de la autovía Eibar-Gasteiz<sup>25</sup>, analizaremos someramente las principales funciones que cumple la red de transporte por carretera en Euskal Herria. También hemos considerado interesante incluir un apartado para tratar sobre el reciente proyecto de autovía entre Baiona y Pamplona-Iruña.

### *Una caracterización de la red de carreteras*

La red de infraestructura por carretera cumple diferentes funciones de conexión, tanto interna como externa. En este sentido, sin pretender ser exhaustivos, podemos establecer una caracterización de las carreteras vascas:

1. Rutas internacionales: Se incluirían aquí la conexión entre las autopistas A-8 (Bilbao-Behobia) y A-68 (Bilbao-Zaragoza), la N-1 (en concreto el desdoblamiento de la misma a su paso por Etxegarate), y la conexión entre Vitoria-Gasteiz y Eibar (antes Malzaga-Urbina). El desdoblamiento de Etxegarate y el corredor a través del valle del Deba (Eibar-Gasteiz) se están viendo atrasados, debido a múltiples factores: falta de voluntad política, restricciones presupuestarias, debate sobre los peajes, impacto medioambiental, prioridad entre las dos vías, etc.
2. Conexión interregional: Aquí mencionamos como más significativa la autovía con Cantabria y con el resto de las regiones de la cornisa Cantábrica.
3. Carreteras intra-regionales:
  - La autovía Eibar-Gasteiz unirá una serie de centros productivos a lo largo del valle del Deba, cuyo núcleo fundamental son las cooperativas de Arrasate y su comarca.
  - La autovía del valle del Leizaran se configura como la principal conexión entre Iruña y Donostia.

---

<sup>25</sup> Todavía no se conoce su caracterización definitiva como autovía, autopista, etc.

- El desdoblamiento de la N-1, desde Gasteiz a Alsasua, y de la carretera desde Alsasua hasta Irurtzun, constituye una mejora en la conexión entre Gasteiz e Iruña.
- La conexión Beasain-Durango, relevante para integrar y cohesionar una parte importante del territorio, ha sido relegada para dar prioridad a los proyectos citados anteriormente.

Lo anterior pone de manifiesto cómo los proyectos se diseñan, y a veces abandonan, en función de su adaptación a las tendencias dominantes de centralidad, en lo que se refiere al desarrollo económico. Se observa cómo algunos proyectos que, en principio, dotarían de una mayor cohesión interna a zonas y comarcas de Euskal Herria se ven relegados o pospuestos.

### *La autovía Eibar-Gasteiz*

En la Revisión del Plan General de Carreteras para el periodo 1993-2004 se propone la construcción de la autovía Urbina-Malzaga. Hasta entonces ni el Plan de Carreteras ni el Plan Económico a Medio Plazo, 1989-1992, contemplaban la necesidad de la misma, apostándose en estos dos planes por la mejora de la carretera existente (Llorens y Larraya, 1990).

En el Plan Económico a Medio Plazo para 1994-1997 aparece ya claramente el objetivo de esta autovía: completar el eje norte-sur. Si se construyera una vía de gran capacidad a través del valle del Deba nos encontraríamos con tres trayectos complementarios en ese eje: el resultante de la conexión entre las autopistas A-8 y A-68, la carretera N-I y la autovía Urbina-Malzaga (Gobierno Vasco-Anexo, 1994: 72-73).

Desde que se aprueba la construcción de la autovía, se convierte en el principal proyecto de infraestructuras por carretera para las administraciones vascas. Así, el desdoblamiento de la N-I pasa a segundo plano, y el proyecto de mejora de la antigua carretera del valle del Deba queda relegado.

El proyecto, después de numerosos avatares, es aprobado en el verano de 1997 por las Diputaciones de Gipuzkoa y de Araba, a pesar de las reticencias mostradas por esta última en numerosas ocasiones. Parece que la adjudicación de la obra se hará en los primeros meses de este año, para comenzar los trabajos hacia final de año.

### *La cohesión del territorio y el eje norte-sur*

El Plan de Infraestructuras Euskadi XXI fija los principales problemas actuales de comunicación en el eje norte-sur, una vez finalizada la conexión con el corredor del Cantábrico (Ugaldebieta IV) y resuelta la salida al Mediterráneo (a través de la autovía Navarra-Gipuzkoa). En este sentido para facilitar la integración de Euskal Herria en el eje París-Madrid se presentan tres trayectos alternativos:

i) actuaciones sobre la N-I, a su paso por territorio vasco, para superar definitivamente las deficiencias históricas de dicha vía;

ii) la conexión entre las autopistas A-8 y A-68, para superar un importante cuello de botella para el transporte internacional, mientras no existan itinerarios alternativos competitivos;

iii) la autovía Eibar-Gasteiz, que es el proyecto más importante debido a su dimensión internacional (vía de gran capacidad) y a que al mismo tiempo resuelve los problemas de accesibilidad del Alto Deba, comarca industrial de gran importancia dentro de la economía vasca; asimismo, sirve de conexión entre el Bajo Deba y Gasteiz (Gobierno Vasco y Diputaciones Forales, 1996: 90).

Sin embargo, la función que pueda tener actualmente el proyecto en el eje norte-sur está en entredicho. En efecto, el proyecto de autovía Baiona-Iruña, que analizaremos posteriormente, podría convertirse en un futuro en la vía principal del eje europeo norte-sur, en detrimento de la Eibar-Gasteiz.

Por otra parte, existen colectivos locales contrarios al proyecto, que no ven la necesidad de una tercera vía internacional, alternativa a la N-I y a la conexión de la A-8 y A-68. Consideran más importante potenciar las relaciones oeste-este, para conectar con el eje mediterráneo que es el polo que atrae el crecimiento a nivel europeo. Además, señalan que el tráfico es sobre todo local e interno, y una autovía supondría una barrera para las comunicaciones internas. A su vez, el impacto medioambiental sería considerable. Por último, el trayecto de peaje Donostia-Malzaga-Gasteiz aventajaría solamente en cinco minutos al trayecto sin peaje Donostia-Etxegarate-Gasteiz (N-I). Por todas esas razones, proponen la mejora de las comunicaciones del valle del Deba, basándose en el trazado actual, y el impulso del corredor Bilbao-Durango-Bergara-Beasain-Tolosa-Iruña, considerado columna vertebral de Euskal Herria.

No podemos olvidar el tema de la competencia con otros medios de transporte. En efecto, existirá competencia con el futuro tren de alta velocidad, cuya línea circulará por el mismo valle del Deba. A pesar de que no parece que la competencia entre la autovía y el tren vaya a ser significativa, sí habrá más incidencia en lo referente al impacto medioambiental. Debido a los requerimientos de utilización del suelo y el territorio de los ferrocarriles de alta velocidad, en un valle relativamente estrecho y con concentraciones de población importantes, los posibles efectos de estos dos proyectos serían añadidos, y ello haría crecer los costes de forma insospechada.

En el plano financiero los esfuerzos de dos proyectos (autovía y tren) se duplicarían, aunque la previsión del Gobierno vasco sería repartir las cargas financieras, al considerar que el tramo de ferrocarril que coincide con el trazado Urbina-Malzaga sería financiado por los presupuestos del Estado (MOPT, 1993: 154). Sin embargo, la propia coherencia de una red de ferrocarril de alta velocidad exige un proyecto mucho más amplio para el que la financiación

deberá ser fundamentalmente regional (MOPT, 1993: 154). En ese caso el nivel de endeudamiento que requerirían las instituciones vascas podría ser inmenso. Estas razones de tipo financiero supondrían relegar también el proyecto del corredor Beasain-Durango, importante eje vertebrador entre el Goierri y Durangaldea.

### *La financiación de la autovía*

La cuestión sobre la financiación del proyecto no está resuelta, a pesar de las numerosas propuestas y alternativas que se han venido barajando en los últimos años. La apuesta inicial del Gobierno vasco en el Plan Económico a Medio Plazo era favorable al peaje, debido a la limitación de los fondos públicos.

Un informe encargado por el Gobierno vasco demuestra que la autovía Urbina-Malzaga no es viable financieramente para una concesionaria privada, incluso aunque se impusieran elevados peajes y tiempos de concesión superiores a 30 años (MECSA, 1990: 60). En unas cotas de peaje asumibles, la propuesta oficial señala que se requeriría una aportación financiera de unos 35 millones de pesetas, lo que supondría el 50% del coste total; y dado que el Gobierno vasco necesita fondos para desarrollar otras vías de la red regional de carreteras, se propone la obtención de fondos de los programas estructurales de la Comunidad Europea.

La empresa promotora de la autopista (Debasa), creada por las Diputaciones de Gipuzkoa y Araba y por el Gobierno vasco, propone que el peaje sea bajo y se le denomine "social" para legitimar su posible introducción; y que otra parte del proyecto sea financiada por la prórroga de la concesión de la autopista de peaje A-8 Bilbao-Behobia (que enlazaría con la autopista del proyecto), que según las condiciones vigentes finalizaría en el año 2003.

Las dudas sobre su financiación continúan siendo una constante incluso para la administración vasca. De entre las posibles alternativas para superar el déficit de infraestructuras detectado por el plan Euskadi XXI (Gobierno Vasco y Diputaciones Forales, 1996: 48), la autovía Eibar-Gasteiz es la más costosa (según los últimos datos, alrededor de 100.000 millones de pesetas) de las carreteras programadas (Plan General de Carreteras 1993-1998 y 1998-2004). Además, para aumentar la incertidumbre al respecto, en los últimos años el proyecto no se ha incluido en los presupuestos públicos.

Por lo tanto, estarían pendientes de resolución toda una serie de incógnitas al respecto: la prórroga de la concesión del peaje de la A-8<sup>26</sup>, la aportación de las distintas administraciones (central, autonómica, Diputaciones de Gipuzkoa y Araba) para financiar la Eibar-Gasteiz, la posibilidad de utilizar los fondos de cohesión europeos, la participación de la iniciativa privada, etc.

---

<sup>26</sup> Esto también ha provocado el debate sobre el traspaso de la titularidad de dicha autopista desde la administración central a las administraciones vascas.

### *Los Núcleos de Intervención Participativa (NIP)*

Para analizar y realizar propuestas sobre el proyecto de autovía entre Urbina-Malzaga, en la comarca del Deba se desarrolló un modelo de democracia participativa, diseñado y experimentado por la Universität Wuppertal (Alemania).

A tal efecto, se crearon los denominados "Núcleos de intervención participativa" (NIP). Se trata de "un modelo cuyo método de trabajo consiste en reunir en unas jornadas de trabajo a un grupo de ciudadanos/as seleccionados al azar entre la población (barrio, municipio, ciudad, provincia, región, etc.) junto con los diferentes grupos, asociaciones, entes, y personas, que puedan aportar y exponer sus planteamientos y problemáticas, para lograr una solución consensuada" (LES-G, 1993: 8).

El Gobierno vasco encargó a una sociedad consultora la preparación de un modelo de NIP sobre el proyecto de la autovía Urbina-Malzaga. La Diputación de Gipuzkoa envió el proyecto a los entes locales para que hicieran las alegaciones sobre el tema.

Los participantes de los NIPs (más de 300 ciudadanos/as, formando distintos grupos de trabajo) debían contestar sobre la necesidad o no de construir un corredor, y en caso afirmativo elegir el diseño más adecuado. Para revelar su opinión analizaron y discutieron, junto con diversos expertos, sobre el desarrollo futuro de la comarca, el estado de las comunicaciones, el contexto económico, social, medio ambiental, etc. (LES-G, 1993: 16). Los diferentes entes locales, así como grupos medio-ambientalistas y grupos empresariales e industriales realizaron sus propuestas que fueron discutidas por los grupos creados al efecto.

La experiencia se desarrolló entre los meses de enero y abril de 1994, dándose a conocer los resultados en mayo. Los recogemos de forma resumida:

- la opinión mayoritaria se decantaba por la mejora de la carretera existente junto con la construcción de una vía de gran capacidad, seguidos de cerca por los partidarios de mejorar exclusivamente la carretera existente;
- los distintos grupos valoraron positivamente el impacto socioeconómico que supondría la existencia de una conexión adecuada por carretera entre Malzaga y Urbina, tanto para el valle del Deba como para la comunidad autónoma, en lo que se refiere a mejora de la competitividad de las empresas y como factor de atracción de nuevas actividades; no obstante, no observaban diferencias, en lo que se refiere al impacto socioeconómico, entre la mejora de la carretera existente y la construcción de una vía nueva rápida;
- los participantes pedían a los responsables de cualquiera de las alternativas que se llevasen adelante, un especial cuidado para el medio ambiente y el patrimonio histórico-cultural;

- la mayoría se decantaba en contra de la prórroga del peaje de la autopista A-8 (Bilbao-Behobia), como posible forma de financiar el proyecto, mostrando también su negativa a la imposición de un peaje en la nueva carretera.

Sobre la problemática del peaje, la propuesta oficial señalaba varias posibilidades:

- introducción de un "peaje blando o social" de carácter disuasorio;
- prórroga de la concesión de la A-8;
- establecer un peaje en autovías de la CAPV que hasta el momento se hallaban libres del mismo.

Las respuestas de los ciudadanos-participantes en la experiencia de los NIPs a las preguntas sobre la aceptación de los peajes, como ya hemos señalado, fue bastante negativa.

Estas respuestas no pueden sorprender ya que el ciudadano es en principio reacio a pagar peajes, y más todavía en el caso de tener que hacerlo en otros corredores diferentes al del proyecto correspondiente. La disuasión para la aceptación ciudadana del peaje no ha sido suficiente, y no se ha generado una conciencia sobre la necesidad de financiar los proyectos con cargo a los usuarios.

Sin embargo, el estado de opinión existente es perfectamente razonable:

- Ya que los ciudadanos de la comarca del Deba piden la exención del pago del peaje entre las localidades más importantes de la vía (Mondragón y Bergara), al considerar que el principal beneficiario de la construcción de una autovía sería el tráfico internacional de paso, y no tanto el tráfico regional interno.
- Puesto que en todo caso el Gobierno vasco debería tener competencias suficientes para gestionar los fondos de una prórroga de la concesión de la A-8, lo que requeriría posiblemente largas negociaciones con el gobierno central.
- Debido a que es difícil concienciar al ciudadano-usuario para que soporte parte de la financiación de los proyectos de carreteras, cuando la concesionaria privada, con todas las garantías del sector público, no ha contribuido ni con una peseta a lo largo de 30 años a financiar la red de transportes.
- Porque las autopistas de peaje (como la Malzaga-Urbina) integradas en redes con rutas alternativas libres de peaje (como el desdoblamiento de la carretera N-1), tienden a desplazar parte de su tráfico potencial hacia estas últimas, con lo que perdería demanda potencial.

Por otra parte, existe un consenso entre los ciudadanos que participan en los NIPs, así como parte de las propuestas (por ejemplo la del grupo de cooperativas de Mondragón), para mejorar la carretera actual, que sería la vía alter-

nativa a la autovía proyectada. En el dictamen final de los NIPs este tema cobra un inusitado interés (se contestan al menos a cuatro preguntas relacionadas con el tema); pero en las preguntas se plantean el proyecto de autopista y la mejora de la carretera como proyectos excluyentes, cuando internacionalmente se reconoce que "la implantación de peajes en las autovías que no cuenten con un itinerario alternativo gratuito deben descartarse por los múltiples problemas de aplicación práctica, así como de tipo jurídico, político y de funcionalidad de la red que provocarían" (MOPT, 1993: 39).

De todas maneras, podemos cuestionar la credibilidad del modelo de los NIPs, ya que la administración no ha tenido en cuenta los resultados obtenidos en esa experiencia, haciendo oídos sordos a la opinión manifestada por los participantes. Por ejemplo, la administración no ha tenido en cuenta, en los planes de carreteras elaborados con posterioridad a la experiencia de los NIPs, la alternativa de la mejora de la actual carretera, marginando así la opción defendida por el 80% de los participantes.

Por lo tanto, existe el riesgo de que el proyecto de autovía defendido por la administración vasca no reúna el necesario consenso social, con los consiguientes problemas que ésto puede generar. No parece, de todas formas, que la búsqueda de un consenso y de un acuerdo social (en definitiva, una nueva forma de hacer política) sea la prioridad de las administraciones, incluso cuando ponen en marcha una experiencia como la de los NIPs. Más bien, se puede sospechar que con la experiencia de los NIPs la administración vasca trata de lograr una legitimación social para un proyecto, que ya de antemano se había diseñado de una forma concreta, y que se había decidido realizar a pesar de no lograr el beneplácito de la opinión pública. Tal vez, la experiencia vivida anteriormente con el proyecto de la autopista del Leizaran, fuertemente contestado por colectivos ecologistas y locales, llevó a la administración a explorar fórmulas alternativas, aunque fueran sólo para barnizar el proceso de participación ciudadana, sin ninguna incidencia real en las decisiones finales.

### *El proyecto de autovía Iruña-Baiona*

La importancia de este proyecto reside en que entran en juego diferentes administraciones (con sus respectivas competencias y fuentes de financiación), pertenecientes a dos estados, que participan con distinta intensidad en foros y acuerdos de cooperación transfronteriza aún no suficientemente institucionalizados y desarrollados.

Recientemente aparece en los medios de comunicación<sup>27</sup>, el proyecto para la construcción de una autovía entre Iruña y Baiona a través del Pirineo. El Gobierno navarro y el Consejo General de los Pirineos Atlánticos, firmantes del acuerdo que pone en marcha el proyecto de autovía, enmarcan el mismo dentro del acuerdo de cooperación transfronteriza firmado en Baiona el 10 de

---

<sup>27</sup> Prensa del 31 de enero al 4 de febrero de 1998; en concreto Euskaldunon Egunkaria.

marzo de 1995<sup>28</sup>, entre los representantes de los dos estados y de las regiones transfronterizas. Consideran que la autovía será una buena alternativa a la conexión por la costa, favoreciendo el desbloqueo del interior de Iparralde, así como las relaciones entre Iruña y Madrid.

En la primera fase se analizará, por una parte, las características socioeconómicas del proyecto y, por otra parte, el impacto medioambiental del mismo. Sólo si los estudios realizados en esa primera fase garantizaran la viabilidad del proyecto se pasaría a la segunda fase<sup>29</sup>. En esta última se analizarían al menos tres trayectos alternativos, así como sus necesidades técnicas y financieras.

En el análisis socioeconómico de la primera fase se tendrán en cuenta los actuales planes de la UE, de los estados español y francés, de las administraciones navarra y aquitana, y del Departamento de los Pirineos Atlánticos. Es decir, los planes de infraestructura, los planes de ordenación del territorio, los planes ligados al medio ambiente y el plan de desarrollo de Iparralde, entre otros.

El presupuesto de los estudios de las dos primeras fases asciende a 40 millones de pesetas, que será financiado por las dos administraciones.

Los grupos ecologistas de Iparralde ya han comenzado a mostrar su preocupación por la envergadura del proyecto, y a cuestionar su necesidad. Asimismo, algunos representantes locales de Iparralde se han posicionado en contra del proyecto, afirmando que si bien las comunicaciones deben mejorarse no es necesaria la construcción de una autovía. Muestran su escepticismo sobre la mejora de las relaciones entre la Baja y la Alta Navarra como consecuencia de la construcción de la autovía, de la que sólo se beneficiarían las ciudades que el proyecto pretende conectar.

Por otra parte, el Consejo General de los Pirineos Atlánticos reunido a finales de enero ha cuestionado la necesidad de realizar nuevos estudios sobre infraestructuras que atraviesen los Pirineos, debido a la existencia de numero-

---

<sup>28</sup> Por cierto, se ha tenido que esperar hasta el mes de enero de este año para realizar en Toulouse la reunión en la que los dos ministros de asuntos exteriores de los estados español y francés han dado el visto bueno a la constitución del Consejo de Cooperación establecido en el acuerdo. Sin embargo, debido a diferentes interpretaciones sobre la composición de dicho Consejo (si sus componentes deben ser representantes de los estados o de las regiones), su constitución se ha visto una vez más aplazada. Por lo tanto, el Acuerdo de Baiona no podrá todavía aplicarse. El lehendakari Ardanza denunció en Toulouse la falta de capacidad y de competencias de las regiones para impulsar la cooperación transfronteriza, y pidió voluntad política a los estados para conceder más facultades a las regiones. Asimismo, Alain Lamassoure, responsable del Distrito BAB (Baiona-Angelu-Biarritz) y principal impulsor del Acuerdo de Baiona, ha declarado que son las regiones implicadas y no los Estados las que tienen verdadera necesidad de llevar adelante el acuerdo.

<sup>29</sup> La primera fase se iniciaría el 24 de noviembre de este año, y la segunda el 30 de abril de 1999.

sos informes sobre el tema, y a que el Estado no participa en el proyecto. Algún miembro llegó a señalar que antes de involucrarse en el mismo había que actuar con bastante cautela, debido a que los navarros cambiaban regularmente de opinión. Otros cargos electos dudaban de la fiabilidad del proyecto, señalando asimismo el enorme impacto ambiental que causaría el mismo. El mismo presidente del Consejo compartía todas estas críticas, señalando la necesidad de realizar un plan general, en el que se incluyesen tanto las comunicaciones por carretera como por tren, y en el que se contemplasen como viables y prioritarias la mejora de las vías ya existentes y otras alternativas como la reforma de la vía férrea Pau-Canfranc. El resto de los proyectos son considerados de largo plazo, y supeditados a otras prioridades como sería la construcción de la autovía Burdeos-Pau

El papel que podría jugar esta autovía como elemento cohesionador del territorio (precisamente entre dos capitales vascas pertenecientes a diferentes estados, y atravesando comarcas económicamente marginadas y atrasadas) será uno de los aspectos del debate a desarrollar. Es bastante significativo que los dos gobiernos regionales (el navarro y el Consejo General de los Pirineos Atlánticos) que han firmado el acuerdo para iniciar el estudio del proyecto, no hayan contado para nada con el gobierno de la CAPV, con el que por cierto participan en instancias y organismos de cooperación transfronteriza, en las que uno de los aspectos fundamentales es la potenciación y coordinación de las redes de infraestructura de transporte entre las regiones participantes. Se puede deducir que en este caso priman cuestiones de índole político (entre las que no habría que olvidar el sectarismo anti-vasco del actual Gobierno navarro, que prefiere establecer conexiones directas con el Estado francés, sin tener que depender de la red de carreteras de la CAPV ni tener que consensuar una política de infraestructuras coherente y racional con el Gobierno vasco) más que de ordenación del territorio (permítasenos dudar del interés de ambos gobiernos por cohesionar y potenciar las comarcas que atravesaría la autovía). Por supuesto queda en segundo plano el impacto medioambiental que supondría que una autovía atravesase el Pirineo navarro.

Una vez más las autoridades regionales siguen el dictado marcado por las tendencias actuales del transporte a nivel europeo e internacional, primando y potenciando las relaciones con los centros de crecimiento y desarrollo más importantes, y marginando las comarcas y territorios que no son atractivos para el capital transnacional.

## **7. A MODO DE CONCLUSION**

A lo largo de este capítulo se han ido repasando diversas cuestiones relativas a las redes de infraestructuras de transporte. Se han puesto en evidencia las dificultades para desarrollar una política de infraestructuras propia por parte de las instituciones regionales y autonómicas, debido a los numerosos condi-

cionamientos existentes. Así, se ha puesto de manifiesto la importancia del marco institucional europeo y estatal a la hora de limitar las competencias y la financiación de esas infraestructuras por parte de las regiones.

Esto redundaría en una falta de capacidad para cohesionar internamente el territorio y para conectarse con otros territorios, así como para distribuir socialmente el impacto de esas infraestructuras que suelen ampliar el dualismo espacial y social existente.

El impacto medioambiental y la participación ciudadana suelen considerarse aspectos secundarios por parte de las administraciones. En concreto, en los casos que hemos analizado esto ha sido y es muy evidente.

Lo anterior nos lleva a concluir que existe una falta real de soberanía para llevar adelante una política de infraestructuras por parte de las regiones o comunidades autónomas. Pero, a su vez, las autoridades regionales asumen el papel complementario que se les asigna desde marcos institucionales superiores, transmitiendo miméticamente las directrices dominantes que emanan de esos ámbitos; a saber, la primacía de las tendencias neoliberales, que en materia de infraestructuras se concreta en la homogeneización del espacio y del territorio pasando por encima de la plural y rica realidad sociocultural europea, y en la marginación de esos mismos espacios en la medida en que dejan de ser centros de atracción del desarrollo interesantes para el capital transnacional.

## BIBLIOGRAFIA

- ARROW, K. (1970): "The organization of economic activity: issues pertinent to the choice of market versus non-market allocation". In R. H. Haverman and J. Margolis (eds.), *Public Expenditure and Policy Analysis*. Chicago: Markham.
- ASAMBLEA ANTI-TAV (1997): "Plan de Red ferroviaria para el Tren de Alta Velocidad", *Hika*, 79-80 zka., ekaina-uztaila, pp. 23-29.
- BANISTER, D. (1994): "Problèmes d'équité et d'acceptabilité posés par l'internalisation des coûts des transports", in CEMT, *Internaliser les coûts sociaux des transports*, pp. 169-194, OECD, Paris.
- BIEHL, D. (1988): "Las infraestructuras y el desarrollo regional", *Papeles de Economía Española* n° 35, pp. 293-310.
- CALLON, M. (1991): *Réseaux technique-économiques et irréversibilités*, Paris, Edit de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales.
- CASTELLS, M. (1975): *Sociologie de l'espace industriel*, Paris, Ed. Anthropos.
- CCEE (COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS) (1990): *Informe anual para la aplicación de la reforma de los fondos estructurales de la CEE*, Bruselas.
- CCEE (COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS) (1991): *Hacia unas redes transeuropeas. Programa de actuación comunitario*, Bruselas.
- CCEE (COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS) (1993): *Crecimiento, competitividad y empleo*. Bruselas.
- COASE, R. (1937): "The nature of the firm", *Economica*, 4, 386-405.
- COOKE, Philip & MORGAN, Kevin (1993): "The network paradigm: new departures in corporate and regional development", *Environment and Planning D*, 11, 543-64.
- CUTANDA, A. y PARICIO, J. (1992): "Crecimiento económico y desigualdades regionales: El impacto de la infraestructura", *Papeles de Economía Española*, n°. 51, pp. 83-101.
- CHURCH, C.H. (1987): *Approaching the Channel Tunnel*, Occasional Papers 3, University Association for Contemporary European Studies. London.
- DRUMAUX, A. & VANDERMOTTEN, C. (1982): "Les relations de l'entreprise au contexte spatial", in: *Alternatives économiques et sociales, choix et responsabilités, 5e Congrès des Economistes de langue française*, CIFOP, Lovain-la-Neuve.
- ESTEVEAN, Antonio y SANZ, Alfonso (1996): *Hacia la reconversión ecológica del transporte en España*. Los libros de la catarata, CC.OO., Bakeaz.
- GOBIERNO VASCO y DIPUTACIONES FORALES (1996): *Euskadi XXI: Plan Interinstitucional de Infraestructuras y Revitalización de Areas Desfavorecidas*, Gasteiz.
- GOBIERNO VASCO (1994): *Euskal Sektore Publikoaren Epe Ertainerako Ekonomi Plana 1994-1997*, Gasteiz.
- GOMEZ URANGA, Mikel (1994): "Concentraciones metropolitanas e inversiones en comunicaciones: el caso vasco-Aquitano", in BORJA et al. (Ed.) *Cooperación transfronteriza Euskadi-Aquitaine*. Bilbao: Edit, Universidad del País Vasco.
- GOMEZ URANGA, Mikel y ETXEBARRIA, Goio (1993): "Networks and spatial dynamics: The case of the Basque Country", *European Planning Studies*. vol 1 number 3, pp 299-319.
- GOMEZ URANGA, Mikel y ETXEBARRIA, Goio (1994): *Institutional Agreements and Long-term Infrastructure Finance Schemes*, EAEPE 1994 Conference, Challenges to Institutional and Evolutionary Economic Theory: Growth, Uncertainty and Change, Copenhagen, Denmark, 27-29 October.

- GOMEZ, J., MEYER, J. and LUBEROFF, E.(1991): "The prospects for privatising infrastructure", *Journal of transport economics and policy*, September, pp 259-278.
- GRIFFITH JONES, S. (1993): *Garantías de préstamos para grandes proyectos de infraestructuras*. CCEE. Bruselas.
- GROUPE TRANSPORT 2000 PLUS (1990): *Transport in a fast changing Europe*, Bruselas.
- KAMANN, F. (1991): "The distribution of dominance in networks and its spatial implications"; in BERGMAN, E., MAIER, G., TODTLING, F. (Eds.) *Regions reconsidered, Economic Networks, Innovation and Local Development in industrialized countries*. London: Mansell.
- LES-G. (1993): *NIP-IGP Núcleos de Intervención Participativa*, Informe anteproyecto. Donostia.
- LES-G. (1994): *Dictamen final de la experiencia de los NIP-IGP*, Informe para el Gobierno Vasco. Donostia.
- LORENS, J. y LARRAYA, J. (1990): "Las infraestructuras de comunicación en el País Vasco", *Papeles de Economía Española, Economía de las Comunidades Autónomas, País Vasco*, pp. 105-136.
- MARTINEZ ALIER, J. (1992): *De la economía ecológica al ecologismo popular*, Icaria, Barcelona.
- MECSA (1990): *Viabilidad económico financiera de la autopista Urbina-Maltzaga*. Departamento de Transportes y Obras Públicas Gobierno Vasco. Madrid.
- MONDRAGON CORPORACION CORPORATIVA. (1993): *Propuestas para el eje Urbina Maltzaga*, Informe, Mondragón.
- MOPT (MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES) (1993): *Plan Director de Infraestructuras 1993-2007*. Madrid.
- MORGAN, Kevin (1997): "The learning region: Institutions, innovation and regional renewal", *Regional Studies*, 31.5, 491-503.
- MOTPMA (1994): *Plan Director de Infraestructuras 1993-2007* (2ª edición), Madrid.
- NATIONAL INSTITUTE OF ECONOMIC AND SOCIAL RESEARCH (1991): *Una nueva estrategia para la cohesión económica y social después de 1992*, Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo, Luxemburgo.
- PITELIS, Ch. (1993): *Transaction Costs, Markets and Hierarchies*, Oxford, Basil Blackwell.
- STORPER, M. (1992): "The limits to globalization: technology districts and international trade", *Econ. Geogr.* 68, 60-93.
- WILLIAMSON, O. E. (1975): *Markets and Hierarchies*. New York: Free Press.
- WILLIAMSON, O. E. (1981): "The modern corporation: origins, evolution, attributes", *Journal of Economic Literature*, 19(4), 1537-68.
- WILLIAMSON, O. E. (1986): *Economic Organisation: Firms, Markets and Policy Control*. Brighton: Wheatsheaf.

**LA EMPRESA  
COOPERATIVA VASCA**

**Joseba Polanco Beldarrain**  
*Economista*

**Entrevista con Antxon Mendizabal Etxabe, profesor de la EHU-UPV,  
sobre la economía social y cooperativa**



# LA EMPRESA SOCIAL COOPERATIVA VASCA

*Joseba Polanco Beldarrain*

## **1. INTRODUCCION**

En este artículo se pretende reflexionar sobre las características de las empresas de economía social en general y la empresa cooperativa en particular, las cuales pueden tener repercusiones en un proceso de soberanía económica en Euskal Herria.

Desde una perspectiva genérica se considera que para que la empresa se mantenga y desarrolle tiene que responder adecuadamente al reto de la globalización de la economía que se está viviendo, de manera continuada, en el mundo económico en el que está insertado nuestro territorio. Este reto obliga como empresa a dar respuestas en los ámbitos que habitualmente constituyen el objeto del trabajo diario de las personas que trabajan en la empresa. Nos referimos a lo relacionado con las tecnologías, tanto las desarrolladas como las adquiridas; mercados de compra y de venta; procedimientos financieros; conocimientos de los trabajadores; así como en los ámbitos en los que habitualmente las empresas, sobre todo las de pequeña y mediana dimensión, no han tenido capacidad de influencia, ámbitos que tienen que ver con el trabajo de las instituciones de las que se dota una sociedad para su desarrollo; tales son la enseñanza, las infraestructuras, la sanidad, por mencionar las que más directamente influyen en la actividad de la empresa.

## **2. FORMULAS JURIDICAS QUE COMPONEN LA ECONOMIA SOCIAL**

A pesar de que considero que la empresa cooperativa es la más genuina representación de lo que conocemos como el mundo de la Economía Social, este capítulo quedaría muy limitado si en él no se hiciera ninguna mención a

los diferentes tipos de empresas en los que el poder de dirigir las y gestionarlas está en manos de la mayoría de los trabajadores que desarrollan su vida laboral en las mismas. Por ello, aún cuando posteriormente nos centremos en el mundo cooperativo, conviene expresar someramente las características de las diferentes empresas de la economía social sabiendo desde el principio que este concepto ni mucho menos es cerrado y que, además *el mero hecho de ostentar una determinada personalidad jurídica no llena por sí un contenido, de forma que aun cuando se le supone una voluntad inicial, es necesario demostrarla en el quehacer diario.*

El mundo de la Economía Social tiene importancia, además de por su dimensión económica, por ser una de las experiencias sociales en las que las palabras participación y solidaridad tienen significado, con mayor o menor profundidad según cada experiencia.

En la actualidad se definen cuatro fórmulas jurídicas como propias de la economía social: la Cooperativa, la Sociedad Anónima Laboral (S.A.L.), la Sociedad Limitada laboral (S.L.L.) y la Sociedad Agraria de Transformación (S.A.T.).

Esto no impide que haya quien considere que otras fórmulas como las Asociaciones, Fundaciones y otros tipos de empresas, que se caracterizan por no tener ánimo de lucro, deban incluirse en el epígrafe de Economía Social; así como el amplio mundo económico desarrollado por los autónomos, que mayoritariamente realizan su actividad como empresarios y trabajadores únicos de su propia empresa y que, salvo contados colectivos que se han agrupado en organizaciones, principalmente cooperativas, de compras y/o de ventas, no tienen sistema de agrupación.

Si bien considero que todos estos colectivos tienen una gran importancia por su influencia en el desarrollo económico de una comunidad, y que por lo tanto deben también ser analizados, voy a centrarme en los tipos de empresas que consideramos exponentes de la economía social; las sociedades laborales (Anónimas y Limitadas) y las cooperativas. Sobre ellas se establecen una serie de diferencias, que permiten valorar el grado de autogestión que tienen capacidad de desarrollar, independientemente de que lo hagan en mayor o menor medida; tales diferencias son las siguientes:

*Sociedad de personas-Sociedad de capitales:* La sociedad cooperativa se define como sociedad de personas, puesto que en ellas cada socio trabajador tiene un voto, independientemente de su aportación al capital social, en tanto que en la S.A.L. y en la S.L.L. el poder de voto se mide por la proporción que represente el importe de las acciones propiedad del socio con respecto al total.

*Distribución de resultados:* En las sociedades laborales, anónimas o limitadas, el resultado, una vez dotados los fondos de reserva legal y especial, se distribuyen, cuando lo decida la junta general, en proporción al capital que

posee cada socio. Así mismo hay que indicar que los fondos de reserva pueden ser tenidos en cuenta para calcular el valor teórico de la acción, pues en su día pueden repartirse dichos fondos en función del capital.

En las cooperativas la distribución de resultados, una vez destinado al menos un 30% a fondos obligatorios, se realiza en proporción al trabajo realizado por el socio. Téngase en cuenta también que el porcentaje que se destine a fondos obligatorios nunca pasará a formar parte del capital de los socios.

*Fondos Obligatorios:* En las cooperativas los fondos obligatorios mencionados son dos: el Fondo de Reserva Obligatorio y el Fondo de Educación y Promoción Cooperativa. Estos fondos tienen diferentes funciones: el primero (F.R.O.) pertenece a la cooperativa y su función es la de financiar el activo y absorber, en su caso, un porcentaje de las pérdidas que se produzcan; el segundo (F.E.P.C.) pertenece a la cooperativa, pero con el fin de que lo gaste en unas aplicaciones concretas que tienen que ser aprobadas por la Asamblea General de socios, de forma que si no lo gasta debe realizar una inversión financiera en deuda pública por el importe no aplicado, hasta que decida utilizarlo para realizar acciones específicas dentro de los fines a los que le autoriza la ley; los cuales están relacionados con tres tipos de actuaciones: desarrollo del cooperativismo y la intercooperación; formación y educación en los principios y técnicas cooperativas; y acciones de carácter cultural profesional o benéfico con destino a la comunidad en general, es decir de finalidad social.

En una sociedad laboral no existen estos fondos, si bien el fondo especial pudiera asimilarse al F.R.O. Pero en el supuesto de liquidación de la sociedad los capitales que hubiera en dicho fondo se distribuirían entre los socios, en tanto que en la cooperativa los capitales que hubiera en dichos fondos obligatorios se entregarían al Consejo Superior de Cooperativas.

*Baja de socio:* Cuando un socio de una cooperativa deja de serlo los fondos que le corresponden se calculan en función de las aportaciones realizadas; más los beneficios que le han correspondido y que estarán en los apartados de aportaciones obligatorias, voluntarias, y reservas repartibles; menos la pérdidas que le correspondan. Por lo tanto no se tienen en cuenta los importes recogidos en el F.R.O., ni en el F.E.P.C., ni en algún otro fondo irrepartible que pudiera haber creado la empresa por decisión de la Asamblea.

En una sociedad laboral las acciones o participaciones se valorarán teniendo en cuenta el valor teórico de la acción, para cuyo cálculo se tienen en cuenta todos los importes que existen en los fondos propios de la empresa.

*Autorregulación del régimen de trabajo:* En la sociedad cooperativa los socios trabajadores establecen su marco básico de régimen de trabajo, regulando a medida de las necesidades de la empresa la organización del trabajo, las jornadas, el descanso semanal, e incluso tienen posibilidad de elegir el régimen de seguridad social, general o autónomos; por el contrario las sociedades

laborales, están sujetas al convenio colectivo y sus socios trabajadores están en el régimen general de la seguridad social, con excepción de los que, por ocupar ciertos puestos de responsabilidad, están obligatoriamente adscritos al régimen especial de autónomos.

*Participación de los asalariados en los beneficios:* En las sociedades laborales no existe obligación legal de remunerar a los trabajadores asalariados no socios, más allá de la recogidas en convenio para todas las sociedades; en las cooperativas el personal asalariado, que no tenga la opción de ser socio trabajador, tiene derecho a percibir un 25% del importe que, en concepto de retornos, perciba un socio de igual o similar categoría.

Estos pequeños retazos sobre las diferencias entre las sociedades laborales y las cooperativas nos presentan a *la figura jurídica de la cooperativa como una empresa en la que el poder está muy focalizado en las personas que trabajan en ella, las cuales tienen un grado de autonomía muy importante para establecer su organización laboral.*

Por último, en este capítulo se expone un pequeño esbozo estadístico, que ofrezca una idea de las dimensiones de la Economía Social en el sur de Euskal Herria.

En primer lugar se refleja un cuadro sobre el número de cooperativas y sus socios.

CLASE	C.A.P.V		NAVARRA	
	Cooperativas	Socios	Cooperativas	Socios
<b>Agrarias-Campo</b>	125	18.317	401	24.236
<b>Consumo</b>	42	191.961	41	13.738
<b>Crédito</b>	3	15.152	1	20.557
<b>Servicios</b>	88	6.127	7	141
<b>Trabajo Asociado</b>	1.157	31.753	56	1.054
<b>Enseñanza</b>	126	38.562	14	263
<b>Vivienda</b>	122	5.725	41	633
<b>Otros</b>	3	13	9	140
<b>TOTAL</b>	<b>1.666</b>	<b>307.610</b>	<b>570</b>	<b>60.762</b>

Fuente: Informe Estadístico elaborado por el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, censo registral de cooperativas al 31/12/1.995 y datos proporcionados por el Departamento de Industria del Gobierno Foral de Navarra en Abril de 1.993

A continuación se refleja un cuadro que recoge la situación de las sociedades anónimas laborales:

CLASE	C.A.P.V		NAVARRA	
	Empresas	Trabajadores	Empresas	Trabajadores
Soc.Anón.Laborales	648	9.343	106	2.199

Fuente:Cuentas de la Economía Social 1.994, para la CAPV., en tanto que para Navarra se recogen exclusivamente las S.S.A.A.L.L. adscritas a la Agrupación Navarra de Empresas Laborales (ANEL).

Si bien el número de socios de las cooperativas es elevado, como consecuencia de las características de las mismas, el impacto que estos dos tipos de empresas de economía social tiene en el empleo del sur de Euskal Herria lo estimo, actualmente, en unos 50.000 puestos de trabajo directo, en términos de persona/año a jornada completa.

### **3. DIFERENTES TIPOS DE EMPRESA COOPERATIVA EN EL MARCO TERRITORIAL DEL SUR DE EUSKAL HERRIA**

En el apartado anterior se han expuesto diferentes tipos de empresas de economía social, sin embargo a partir de ahora el análisis se centra en la figura de la cooperativa, al entender que esta es la más genuina expresión de la economía social.

Bajo la fórmula jurídica cooperativa se pueden amparar objetos sociales muy diferentes, si bien todas las modalidades de cooperativas tienen importancia y merecen consideración, por lo que supone de abordar proyectos colectivos en un entorno social poco dado a ello y excesivamente enfocado a la satisfacción de intereses individuales, quiero diferenciar unos tipos de cooperativas que desde mi punto de vista tienen un mayor interés económico en nuestro entorno.

Atendiendo a lo expuesto se clasifican los siguientes tipos de cooperativas:

- Experiencias cooperativas que agrupan a personas que ponen en común el trabajo. Básicamente se trata de Cooperativas de Trabajo Asociado.
- Experiencias cooperativas que agrupan a personas, empresarios autónomos y pequeñas empresas, para comercializar conjuntamente productos/servicios. Estas experiencias conforman cooperativas del campo, de transportistas, etc.
- Experiencias cooperativas que agrupan a personas, familias, empresarios autónomos y pequeñas empresas para consumir un producto/servicio. Estas experiencias conforman cooperativas de consumo, de enseñanza, centrales de compra, etc.

El hecho de encontrarnos con esta diversidad de cooperativas obedece también a que el mundo cooperativo ha entendido históricamente que el beneficio se genera tanto en el proceso productivo como en el mercado. Por ello se han desarrollado cooperativas de consumo que pretenden abaratar los productos que utilizan los diferentes colectivos, y cooperativas de comercialización que buscan establecer estructuras que les permitan obtener para los productores la mayor parte del precio que se puede conseguir con sus productos. No obstante nuestro entorno económico se caracteriza por el fuerte desarrollo que han logrado las cooperativas de trabajo asociado, en las cuales se han agrupado los trabajadores con diferentes pretensiones: autogestionar su empresa, mantener el puesto de trabajo, ser dueños de las plusvalías que se generan en el proceso productivo y en el mercado.

*Además de los criterios que han llevado a las personas a agruparse en empresas bajo la fórmula jurídica de cooperativa, éstas deben tener presente, y materializar diariamente, lo que las leyes y los organismos que las agrupan definen como características de las sociedades cooperativas, las cuales a mi entender recogen muchas de las sensibilidades que afloran cuando alguien se plantea la vinculación de la empresa, en abstracto, con su entorno social y económico.*

En este sentido las leyes de Cooperativas que regulan el régimen jurídico de estas empresas en el sur de Euskal Herria, ofrecen unas definiciones que permiten comprender que detrás de este tipo de empresas debe haber un compromiso social superior al que se le exigiría a cualquier otra, al menos desde la legislación reguladora. Al objeto de poder analizarlo se exponen a continuación las definiciones que dichas normas realizan:

La ley 4/1993, de Cooperativas de Euskadi, en su artículo 1f,1 recoge la parte fundamental, a mi entender, de lo que dicha Ley entiende como cooperativa:

*“Una sociedad que desarrolla una empresa que tiene por objeto prioritario la promoción de las actividades económicas y sociales de sus miembros y la satisfacción de sus necesidades con la participación activa de los mismos, observando los principios del cooperativismo y atendiendo a la comunidad de su entorno.”*

La ley Foral 12/1996 de Cooperativas de Navarra en su artículo 2f define el concepto de cooperativa:

*“Las cooperativas son sociedades que , ajustándose en su organización y funcionamiento a los principios formulados por la Alianza Cooperativa Internacional en los términos establecidos por la presente Ley Foral, realizan, en régimen de empresa en común, cualquier actividad económico-social al servicio de sus miembros y en interés de la comunidad.”*

Nos encontramos ante unas definiciones jurídicas que plantean exigencias concretas, de actuaciones sociales, a los socios de las empresas cooperativas.

Si se analiza la definición planteada por la Ley de Cooperativas de Euskadi, que quizás se extiende algo más en conceptos, aunque en síntesis ambas Leyes tienen contenido similar en esta definición, vemos que se establece la prioridad de promover actividades económicas. Esto es lógico ya que nos encontramos ante la definición de un ente empresarial, sin embargo se establece como prioritario, al mismo nivel, la promoción de las actividades sociales. Así mismo, la consideración de esa sociedad como una empresa indica, a mi entender, que aún existiendo diferentes tipos de cooperativas que promoverán las actividades que determinen los socios, las mismas se van a desarrollar en coherencia con las leyes de la rentabilidad económica.

Las actividades que en ese sentido desarrollen las empresas cooperativas están encaminadas a satisfacer las necesidades de los socios, las cuales estarán determinadas en el objeto social de la empresa, pero además exigen la participación activa de los mismos. Este remarque se percibe como una característica de la sociedad, que impone la obligación del socio a participar en la dirección y la gestión, por supuesto que a través de los mecanismos establecidos en los órganos societarios de la cooperativa.

Para que se pueda considerar cooperativa además, debe observar los principios cooperativos en el desarrollo de las mencionadas actividades económicas y sociales.

Por último, la ley exige el cumplimiento de una característica añadida para considerar que una cooperativa cumple el fin para el que fue creada, esta es la atención a la comunidad de su entorno.

Comprobamos que las exigencias que se le plantean a una empresa cooperativa para cumplir con las características planteadas por las definiciones legales expuestas son de tal dimensión que permiten considerar a estas empresas como deudoras de sus socios y del entorno, apegadas a su comunidad y su territorio, manteniendo tales objetivos en paralelo con la necesidad misma de la supervivencia, atendiendo a las leyes económicas, a la lógica económica, propia del entorno en el que desarrolle su actividad. Se podrá apreciar mejor esta aseveración cuando se profundice en el análisis de los principios del cooperativismo, a los que me referiré posteriormente.

*Es claro que existen experiencias cooperativas en Euskal Herria que, siendo conscientes del reto que supone organizar una empresa para sus socios y la comunidad, se han desarrollado, y continúan haciéndolo, comprometándose con los mismos; pero también es claro que han nacido en este mundo cooperativo empresas con su mirada puesta en el horizonte personal exclusivo de los socios fundadores, y no sólo descuidan los principios que amparan la fórmula jurídica que les da nombre para desarrollar su actividad empresarial, sino que tampoco dedican una gran atención a la comunidad de su entorno, y en la práctica hacen de su cooperativa un "club" exclusivo de los mencionados socios fundadores, justificándolo con múltiples motivos, que ocultan la ambición de reservar para unos pocos los*

resultados conseguidos con el esfuerzo de muchos; en la misma línea de lo que criticaron de otras personas antes de poner en marcha su experiencia cooperativa.

#### **4. EXPOSICION DE LOS PRINCIPIOS COOPERATIVOS**

Tras las consideraciones realizadas en el apartado anterior entiendo necesario exponer los principios cooperativos definidos por la Alianza Cooperativa Internacional, ya que tanto la Ley de Cooperativas de la C.A.P.Vasco, como la de la Navarra hacen referencia a los mismos; si bien estos principios son generales para todo tipo de empresas cooperativas, los consideraremos desde el punto de vista de las de trabajo asociado.

En la declaración de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) del año 1.995 se revisaron los principios cooperativos estableciéndose la siguiente declaración sobre la identidad cooperativa:

*“DEFINICION:Una cooperativa es una asociación autónoma de personas que se han unido de forma voluntaria para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales en común mediante una empresa de propiedad conjunta y gestión democrática.*

*VALORES: Las cooperativas están basadas en los valores de la autoayuda, la autorresponsabilidad, la democracia, la igualdad, la equidad y la solidaridad. Siguiendo la tradición de sus fundadores, los socios cooperativos hacen suyos los valores éticos de la honestidad, la transparencia, la responsabilidad y la vocación sociales.*

*PRINCIPIOS:*

*Adhesión voluntaria y abierta*

*Gestión democrática por parte de los socios*

*Participación económica de los socios*

*Autonomía e independencia*

*Educación, formación e información*

*Cooperación entre cooperativas*

*Interés por la comunidad.”*

A continuación se reflexionará sobre el significado de esta declaración en los términos expuestos en el informe sobre dicha declaración.

En la declaración de la ACI se indica que la definición expuesta es de mínimos, porque la realidad cooperativa es muy rica y ofrece objetivos muy diferentes para cada uno de los tipos de cooperativas que podemos encontrar. No obstante los aspectos que destaca dicha definición son cinco:

- La cooperativa es autónoma.
- Es una asociación de personas.
- Las personas se unen voluntariamente.
- Los socios de una cooperativa satisfacen sus necesidades económicas, sociales y culturales en común.
- La cooperativa es una empresa de propiedad conjunta y de gestión democrática.

Avanzando en los comentarios que realiza la ACI, hay que analizar lo expuesto para los valores, distinguiendo dos frases que se comentan separadamente.

La primera recoge los valores reflejados en la expresión: “Las cooperativas están basadas en los valores de la autoayuda, la autorresponsabilidad, la democracia, la igualdad, la equidad y la solidaridad.”

Respecto a esta frase se destacan los siguientes comentarios:

1. La autoayuda se basa en la creencia de que todo el mundo puede y debería esforzarse por controlar su propio destino. A través de la acción conjunta y de la responsabilidad mutua, se puede conseguir más, especialmente aumentando la influencia colectiva de uno en el mercado y ante los gobiernos.
2. La autorresponsabilidad significa que los socios asumen la responsabilidad de su cooperativa.
3. El último de los valores mencionados en esta frase que estamos comentando es el de la solidaridad. Se establece como uno de los valores más característicos de las cooperativas; por medio de esta palabra se quiere significar que una cooperativa es más que una asociación de socios, es una colectividad; de esta forma el interés general siempre se tiene en cuenta, incluso el interés de las personas no socias vinculadas con la cooperativa. Además, la solidaridad significa que las cooperativas y sus socios se mantienen unidos; y aspiran a la creación de un movimiento cooperativo unido, local, nacional, regional e internacionalmente. En este sentido es muy interesante el análisis que se hace en el libro de Joxe Azurmendi sobre el pensamiento de Arizmendiarieta, titulado “El Hombre Cooperativo”, el cual recoge los siguientes niveles de solidaridad:

- a.- Niveles circunstanciales
- b.- Nivel intracooperativo
- c.- Nivel intercooperativo
- d.- Nivel de clase
- e.- Nivel interclasista
- f.- Nivel público
- g.- Nivel comunitario
- h.- Nivel regional
- i.- Nivel de interdependencias
- j.- Nivel internacional

Respecto a la segunda frase recogida como exponente de los valores cooperativos hay que incidir en la mención expresa que se hace de los valores éticos de la honestidad, la transparencia, la responsabilidad y la vocación social. Estos valores, por supuesto, no son exclusivos de las empresas cooperativas, Hay ejemplos de empresas de capital que también desarrollan dichos valores, pero lo cierto es que para considerar que quien en su nombre jurídico lleva las siglas correspondientes a la cooperativa, realmente lo es, debemos encontrar en su funcionamiento los valores mencionados. En consecuencia, cuando dichos valores se proyectan tanto sobre los socios de la empresa, como sobre los no socios que se relacionan con la misma, es claro que nos encontramos con una empresa apegada al territorio en el que desarrolla su actividad, preocupada por su desarrollo, todo ello derivado fundamentalmente de los valores éticos correspondientes a la honestidad y la vocación social, valores que implican un desarrollo práctico de los mismos, por lo que no es suficiente sólo su consideración teórica sino que deben ser disfrutados por los “entornos” de la empresa cooperativa.

Una vez analizados los componentes de la declaración sobre la identidad cooperativa que se reflejaron en la definición y en los valores, a continuación se va reflexionar sobre el apartado de dicha declaración que se refiere a los principios. Teniendo en cuenta que este trabajo se enmarca en unos parámetros de análisis sobre el papel que la empresa cooperativa tiene para que un territorio gestione su vida económica con el suficiente grado de soberanía que les permita a sus habitantes ser dueños de su futuro, se analizarán de entre los principios los que a mi entender están más relacionados con el objetivo mencionado:

- Adhesión voluntaria y abierta: Los socios se incorporan a la empresa cooperativa de forma voluntaria, no caben incorporaciones obligatorias ni por presiones ni por imposiciones legales. Además son organizaciones abiertas “a las personas capaces de utilizar sus servicios y dispuestas a aceptar las responsabilidades de ser socio, sin discriminación de sexo, social, racial, política y religiosa”
- Gestión democrática por parte de los socios; supone que los socios sean consultados y escuchados lo cual supone desarrollar de forma permanente el valor de la formación, lo que debe permitir la mejora de la comunicación entre las personas que pertenecen a la empresa, a la vez que aumenta los conocimientos de las mismas y les debe permitir un mayor acierto en la toma de decisiones colectivas. De esta forma también se desarrolla la práctica democrática en las personas que participan, entendiéndose la democracia no como algo estático que se alcanza cuando el colectivo se lo propone, sino un proceso de aprendizaje, de las personas involucradas, que conlleva además unas prácticas de funcionamiento que van a ir desarrollándose en cada estadio de la evolución democrática empresarial.
- Autonomía e independencia; se entiende que las cooperativas, como organización, son libres para evolucionar y desarrollarse como entiendan

los socios, y así mismo son libres de relacionarse con las organizaciones que entiendan conveniente, de la forma que entiendan conveniente, en términos que les permitan conseguir sus objetivos, salvaguardando el control democrático por parte de los socios.

- Cooperación entre cooperativas: “Las cooperativas sirven a sus socios lo más eficazmente posible y fortalecen el movimiento cooperativo trabajando conjuntamente mediante estructuras locales, nacionales, regionales e internacionales”. Este principio entronca con el concepto de solidaridad, donde la idea básica de unión, entendida entre personas jurídicas, lleva a la intercooperación que permitirá a las empresas desarrollar acciones que les refuercen, para conseguir objetivos que individualmente nunca alcanzarían, y acciones que desarrollen la comunidad en la que están insertadas, y que se derivan del desarrollo del resto de los principios cooperativos.
- Interés por la comunidad, que significa que los socios están obligados a decidir con qué intensidad y de qué forma la empresa en la que están debe hacer sus aportaciones a la comunidad. De esta forma también debe comprenderse que los principios están tremendamente interrelacionados y conforman una globalidad que los complementa, por lo que no se comprende el cumplimiento aislado de alguno de ellos y el incumplimiento de otros.

Como se desprende de las consideraciones realizadas, las experiencias empresariales que tienen cabida en la fórmula cooperativa son amplias, por lo que sólo el quehacer de los socios, y su protagonismo, dará una proyección particular a cada experiencia, y de esta forma será diferente la incidencia en las personas y en la comunidad, que se deriven de cada experiencia cooperativa; pero en la medida en que todas ellas desarrollen los conceptos reflejados nos encontraremos con empresas en las que la persona y su desarrollo, la comunidad y su desarrollo, serán elementos fundamentales de las mismas.

## **5. REFLEXION SOBRE LA COOPERATIVA COMO EMPRESA Y LA IMPORTANCIA QUE TIENE PARA LA EMPRESA, POR SU INFLUENCIA, EL ENTORNO QUE LA RODEA**

Este apartado se va a analizar fundamentalmente, desde la perspectiva de las cooperativas de trabajo asociado, si bien es posiblemente más sencillo hacer el análisis de esta vinculación cuando se mira a las cooperativas de consumo, agrarias y de servicios.

Las cooperativas de trabajo asociado han tenido un desarrollo extraordinario en Euskal Herria si lo comparamos con el que dicho tipo de cooperativa ha tenido en otras partes del mundo. Llama la atención dicho desarrollo, al que

es difícil encontrar una única explicación, pues este se produce en un momento en que las condiciones sociales no se consideran las más idóneas para este tipo de experiencias; a lo que debemos añadir que no parece nuestro pueblo, en el que el caserío aislado es la expresión económica referencial durante mucho tiempo, el mejor caldo de cultivo para experiencias de trabajo en común, implicando una intensa jornada de trabajo y sumas económicas importantes, para las capacidades económicas de las personas involucradas. Es quizás el valor social que en esos momentos tiene el trabajo, que permitía homologar a las personas su capacidad de vivir en sociedad, después de las experiencias traumáticas vividas, el que se constituye en el factor fundamental de desarrollo inicial.

Las cooperativas de trabajo asociado son empresas que están sometidas a las mismas reglas que el resto de las empresas. Su supervivencia se determina en un mercado, al que acude con sus productos/servicios, en el que trata de conseguir un volumen de ventas que le permita alcanzar un beneficio con el que asegurar su vida como empresa. Lógicamente este hecho condiciona de forma importante el desarrollo de valores propios de la empresa cooperativa, los cuales en gran medida tienen un traslado a costos, aumentándolos de forma directa al cumplimiento de los mismos.

El hecho de que el mundo evolucione hacia mayores grados de interdependencia económica, produce en las empresas múltiples efectos. En consecuencia las cooperativas, como empresas que son, también están influidas por esta evolución. Cuando se habla hoy del marco de la globalización, para las empresas, demasiadas veces se entiende éste marco desde el punto de vista, exclusivamente, del mercado; sin embargo la globalización tiene muchas vertientes también para las empresas.

Sabemos que una empresa acude al mercado con un producto/servicio determinado; pues bien, no todos los bienes y servicios son susceptibles de venderse en un ámbito geográfico amplio, en ocasiones la limitación está en las características propias del producto/servicio, o en las características del consumidor. Esto no quiere decir que los cambios tecnológicos, en el mundo del transporte y de las comunicaciones, con sus correspondientes infraestructuras de apoyo, no van a permitir que cada día nuevos productos/servicios se puedan vender en ámbitos geográficos más amplios, por lo que ninguna empresa debe considerar que su producto/servicio no es susceptible de venderse en otros mercados.

Por otra parte, cuando nos encontramos con una empresa cuyo producto/servicio se puede vender indistintamente en cualquier parte, la homogeneización también se puede quebrar por las motivaciones de compra del consumidor, la cual no es siempre la misma, tanto si nos referimos a un entorno pequeño, como si lo analizamos con una visión de mercado mundial. Esta diferente motivación no es un hecho gratuito, porque es cierto que los atributos de un producto que añaden valor a un europeo, en ocasiones no le aportan nada a un asiático, y viceversa. En estos casos la empresa trata de adaptarse para

que sin cambiar la base de su producto/servicio, dotándole de pequeñas variaciones, consiga el objetivo de añadir valor a cualquiera de sus consumidores. Profundizando en la situación, una empresa cuyos productos se pueden vender en cualquiera de los mercados del mundo el reto al que se enfrenta es su capacidad de producir; fundamentalmente en el sentido de ser capaces de gestionar las ventas en un entorno mucho más adverso que el que se encuentra en el denominado mercado natural. Para ello empieza dotándose de una estructura comercial que le permita introducir su producto/servicio y le ayude a determinar el volumen del mercado que le justifique la adaptación de los atributos. En este proceso de internacionalización a la empresa le resulta difícil gestionar en los mercados desconocidos, pues desconoce cómo piensa el consumidor, aun cuando hable su idioma, hay valores que no se alcanza a comprender; no conoce su sistema legal; no conoce tampoco su sistema financiero.

Independientemente de que nos encontramos en un proceso acelerado de homogeneización, hay niveles que no se van a alcanzar, al menos en unas generaciones; estos son los que están directamente relacionados con los comportamientos de las personas; de hecho se observa que las empresas que han recorrido estos caminos se han dotado de personal nativo en el ámbito geográfico local.

Dado que en Euskal Herria nos encontramos con desarrollos empresariales, dentro del mundo de las cooperativas, que pueden encasillarse en cada uno de los dos apartados mencionados se realiza la reflexión separada de cada grupo, entendiendo que de esta forma se simplifica la comprensión, pero sin que ello quiera decir que las empresas cooperativas pertenecen indefectiblemente a uno de los grupos, sino que en la práctica hay muchas cooperativas que tienen algo de los dos apartados que establecemos.

### **5.1. Empresas cooperativas de mercado local**

Inicialmente podemos clasificar las empresas en función de sus productos y nos encontramos, en primer lugar con que hay productos y servicios cuyo valor añadido está en la proximidad que existe entre el prestador del servicio y el consumidor del mismo (empresas a las que se les subcontrata el montaje o fabricación de componentes de un producto que posteriormente se vende en todo el mundo, empresas cuyo producto consiste en la atención personal a diferentes tipos de colectivos, en definitiva empresas cuyos costos tienen un alto componente de costos laborales). En este tipo de empresas se desarrolla con gran profusión la fórmula cooperativa, y además se piensa que potencialmente puede hacerlo en mayor medida. Hay quien considera además, que el desarrollo equilibrado y ordenado de estos sectores debe ser bajo fórmulas cooperativas.

En estos sectores se inscriben las políticas de gestión privada de servicios públicos, las políticas de creación de empleo en colectivos que tienen un difícil

acceso al mercado de trabajo, las agrupaciones “gremiales” que se unen para tener más capacidad de respuesta ante los clientes potenciales.

Inicialmente pueden ser empresas con poco valor añadido y estar sometidas a condiciones de supervivencia. Desde aquí ha nacido una crítica importante que se ha hecho a la empresa cooperativa, incidiendo en que las posibilidades reales de la cooperativa para establecer un régimen de trabajo diferente sólo se utilizan para empeorar el que impera en el resto de las empresas, cuando por circunstancias económicas deben establecerse medidas de control de costos. Si bien en muchos casos esta afirmación es cierta, no es menos cierto, a través de ejemplos empresariales, que de sus socios depende el saber dar respuesta a las circunstancias para alterar radicalmente la situación.

El hecho de que en las empresas cooperativas los trabajadores son dueños de la gestión de las mismas a través de la utilización de los mecanismos societarios les pone en situación de tratar de desarrollar la empresa tanto cuando se producen estas situaciones de autoexplotación, como cuando su vida empresarial es más agradecida. Cuando la empresa cooperativa se encuentra en situación de autoexplotación producto de diferentes circunstancias (Quiebra empresa de la que nacen; personas que no pueden aportar capital para la puesta en marcha inicial de la sociedad, por lo que la capitalizan con el resultado que se obtiene de su trabajo no monetarizado; crisis económica externa que descapitaliza la sociedad y obliga a bajar costos para sobrevivir; desarrollos del producto-servicio que no permiten generar un margen adecuado) los socios tienen en su mano la decisión de retirarse o la de intentar sobrevivir para ubicarse en nuevos segmentos con mayor valor añadido; no es fácil el esfuerzo que se realiza y en demasiadas ocasiones dicho esfuerzo no obtiene el resultado buscado. En cualquier caso el esfuerzo se realizará en la medida en que sean protagonistas reales de su futuro, y previsiblemente no se realizará con la misma fortaleza cuando el planteamiento cooperativo esté viciado de raíz y el nacimiento de la empresa obedezca más a la resolución de problemas de terceros olvidándose de los que llevaron a los socios al proyecto.

En estas empresas también son muy importantes los valores cooperativos aunque en su nacimiento hay un déficit, producto de la forma en que han sido creadas. Son las más necesitadas de la puesta en marcha de los valores cooperativos, para lo cual juega un papel muy importante la consideración que tengan los directivos, Consejo Rector y equipo de dirección, de dichas empresas sobre los mencionados valores. No restando importancia a ninguno de los valores mencionados son estas empresas las que más deben profundizar en la intercooperación, porque cuando se nace débil la fuerza se obtiene agrupándose con otros colectivos que tienen problemas similares.

No cabe duda de que estas empresas para avanzar en la senda de la rentabilidad y de la dignidad se benefician de la existencia de un entramado social cooperativo, el cual hoy es todavía incipiente, pero que tiene que ser capaz de crear estructuras de apoyo a las empresas que nacen, y ese debe ser un reto al que se de respuesta conjugando la intercooperación entre las empresas que ya

hace tiempo dejaron de estar en precario. Las cooperativas están en condiciones de abordar experiencias que den respuesta a estas situaciones; disponen del Fondo de educación y promoción cooperativa, que se ha mencionado anteriormente, para agruparse con otras empresas que tienen los mismos objetivos y abordar proyectos que les defiendan y desarrollen, en un mundo económico que no entiende, por desgracia, de necesidades que no estén en coherencia con la lógica económica capitalista; agruparse con empresas que aún no teniendo su misma estructura jurídica tienen similares voluntades de desarrollo, por tener problemas que se identifican con los de la protagonista (Proyectos comunes de Economía Social, de Pyme, etc.).

## **5.2. Empresas cooperativas de mercado mundial**

Quizás las cooperativas de Euskal Herria no se encuentran mayoritariamente en esta situación, pero sí hay que decir que uno de los grupos empresariales que más está creciendo en sus niveles de exportación está formado por cooperativas, MCC; si bien para que la empresa aborde estos procesos de internacionalización debe contar con productos adecuados, sobre todo debe tener la voluntad clara de querer internacionalizarse, para que tras dicha determinación se creen las estructuras que permitan llevarlo adelante. En la creación de esas estructuras tiene un papel muy importante el cumplimiento del principio de la intercooperación, que de esta forma se entiende como una filosofía que debe permitir, también, hacer frente a los retos empresariales más concretos.

No es la Corporación Mondragón la única que, en el mundo cooperativo, se enfrenta a la internacionalización, pero probablemente sí va a ser una vez más referente para otras empresas cooperativas, como lo ha sido durante años el ejemplo práctico de intercooperación capaz de desarrollar proyectos comunes que han dotado de coherencia al grupo cooperativo que ha participado en dichos proyectos, los cuales una vez consolidados se convierten en el relevo de las empresas que van agotando sus ciclos vitales.

De alguna forma hay que ver también las diferencias que tiene en su proceso de internacionalización una empresa cooperativa, con respecto a otras formas jurídicas, porque si bien durante años la internacionalización de las cooperativas ha sido más el establecimiento de redes de comercialización en diferentes partes del mundo, las cuales, por las características de las personas que trabajan en las mismas, con un alto grado de autogestión de su puesto de trabajo, quizás no siempre eran susceptibles de participar en la experiencia cooperativa; hoy nos encontramos con varias empresas cooperativas que han comenzado a implantar unidades productivas en diferentes países del mundo.

Cómo se van a desarrollar los valores cooperativos en dichas empresas, cómo se van a gestionar las contradicciones que en buena lógica se producirán cuando la cooperativa se enfrente a la decisión de desarrollar unas unidades productivas, que probablemente produzcan la limitación del desarrollo de nue-

vos puestos de trabajo en alguna de las regiones en las que la cooperativa tenga socios de trabajo, en unos momentos en los que en cualquier comunidad va a ser necesario seguir creando puestos de trabajo.

También se debe considerar si las empresas están obligadas a desarrollarse en ámbitos internacionales, y en principio las cooperativas de nuestro entorno económico que por su tipo de producto estén en condiciones de vender en el ámbito geográfico del estado deben asumir el reto de la internacionalización, como condición de supervivencia, el cual supone un crecimiento que puede producir contradicciones en su vivencia de los principios cooperativos, por que la dimensión es un factor que condiciona el ejercicio del hecho cooperativo, de forma que a mayor dimensión mayor dificultad para dicho ejercicio. No obstante, entre las pymes, cooperativas o no, existen algunas que por dirigirse a un segmento de mercado muy concreto y encontrar un adecuado nicho, se pueden permitir el mantenimiento de una dimensión de empresa. Este hecho ayuda a las que tienen la fórmula jurídica cooperativa ya que les permite no incurrir en las contradicciones que se encuentran quienes con su misma personalidad jurídica no pueden determinar la dimensión de su empresa por ser ésta una imposición del mercado.

## **6. REFLEXIONES FINALES**

Se pueden abordar diversas reflexiones, pero con objeto de focalizar se van a tener en cuenta dos aspectos:

1. Mantenimiento de los valores cooperativos mencionados anteriormente en las empresas que abordan la internacionalización.
2. Influencia en el mundo cooperativo de un proceso de soberanía.

Con respecto a la primera cuestión entiendo que el desarrollo cooperativo se vive en las diferentes cooperativas o grupos de cooperativas como una experiencia de permanente evolución. En ese sentido el reto será conseguir el mantenimiento de los principios que se han expuesto en el apartado tercero. La internacionalización tiene muchas vertientes y dependiendo de cual sea la que se desarrolle parece más difícil mantener unos principios u otros. Tengo la sensación de que los principios relativos a la adhesión voluntaria y abierta, la participación económica de los socios, la autonomía e independencia y la cooperación entre cooperativas, no se verían muy afectados por el proceso. Sin embargo sería un reto mantener el pleno valor del principio relativo a la gestión democrática por parte de los socios, debido sobre todo a la dificultad derivada del tamaño de estas empresas y de la obtención de la información, así como su capacidad para valorarla por los socios. Así mismo el principio de educación, formación e información aún cuando tenga un desarrollo importante, difícilmente será lo suficientemente rápido, en las primeras fases del proceso de internacionalización, sobre todo cuando se incorporen socios de trabajo

procedentes de otras culturas, para considerar que su desarrollo es suficientemente eficaz para que en la organización se mantenga este principio al mismo nivel de desarrollo que en el período anterior a la internacionalización. Por último el principio relativo al interés por la comunidad, cuando la cooperativa se ha implantado en diferentes comunidades, con grados de desarrollo dispares entre sí, se hará más complejo el cumplimiento de este principio de manera equilibrada entre los diferentes territorios.

Con respecto a la segunda cuestión planteada, es difícil considerar que un proceso de soberanía en abstracto tenga algún efecto sobre la empresa en general y sobre la cooperativa en particular. En buena medida los efectos dependerán de cómo se desarrolle dicho proceso de soberanía; las empresas se adaptan a las circunstancias cambiantes, con mayor facilidad cuando estos cambios se planifican y se desarrollan ordenadamente. Por el contrario un proceso de soberanía mejorará el desarrollo de las empresas en la medida en que ese proceso conlleve un desarrollo de las diferentes infraestructuras de los que se dota una sociedad en línea con las necesidades de las empresas, aún cuando estas no sean específicamente cooperativas; si además existiera en la sociedad una mayor sensibilidad hacia los valores que se han mencionado como determinantes de la empresa cooperativa éstas se verían reforzadas, pero si la sensibilidad fuera la contraria lógicamente le perjudicaría.

No obstante en esta reflexión considero necesario introducir que las cooperativas al llevar en las personas que las forman una dualidad derivada de su doble condición de socio y trabajador tienen tendencia a contribuir, más específicamente que otras empresas, al desarrollo económico del territorio en que están insertas, y en ese sentido podría decirse que un proceso de soberanía puede desarrollarse más cómodamente, en la medida en que se haya desarrollado previamente y con profusión la forma jurídica cooperativa entre sus empresas; hay que tener en cuenta que cuando los socios de la cooperativa deciden sobre la realización de nuevas inversiones a los criterios de rentabilidad de la inversión le incorporan el del mantenimiento y consolidación de sus puestos de trabajo, en tanto que los propietarios de las empresas de capitales, en principio sólo se deben preocupar de la rentabilidad.

## **BIBLIOGRAFIA**

- AZURMENDI, J. *El hombre cooperativo. Pensamiento de Arizmendiarieta*. Azatza S.A. (Otalora).
- CSCE-EKGK Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, (1996). *Declaración de la Alianza Cooperativa Internacional sobre la Identidad Cooperativa*.
- SANZ SANTAOLALLA, F.J. (1997). *Comunicación sobre las diferencias entre cooperativas y sociedades anónimas*. Jornada sobre Sociedades Anónimas laborales organizada por LAB.
- TOMAS CARPI, J.A. y MONZÓN CAMPOS, J.L. (1997). *Libro blanco de la Economía social en la Comunidad Valenciana*. CIRIEC-España.

## **“SOBRE LA ECONOMÍA SOCIAL Y COOPERATIVA”**

*Entrevista a Antxon Mendizabal Etxabe*

*¿Qué instrumentos tiene la economía social de Euskal Herria frente a la globalización?*

- Tiene aspectos fundamentales como la territorialidad, que hace referencia al hecho de que el capital social de una cooperativa (sociedad de capital variable) está distribuido entre los socios trabajadores, lo que supone una enorme atomización del capital social. Este capital está en manos de gente que muchas veces ha luchado por el desarrollo de esa tierra, ha luchado para no emigrar, etc ; es decir tiene unas características, la economía social, que hace muy difícil que se aplique la lógica capitalista de la globalización (que permite trasvasar producciones enteras, por ejemplo, del País Vasco a Taiwan) en nuestro contexto. ¿Por qué?. Porque es impensable, por ejemplo que el conjunto de las cooperativas del MCC se decidan ir a vivir a Taiwan. Porque tiene criterios sociales y personales que son absolutamente diferentes de la lógica exclusiva de la búsqueda del beneficio por parte del capital.

Otro elemento característico de la economía social es la capacidad de asociación, de interrelación entre empresas cooperativas (muy superior a la que tiene las sociedades anónimas). Es decir la capacidad de crear consorcios empresariales, asociaciones empresariales, instrumentos financieros propios, etc. Desde este punto de vista, el desarrollo logístico del grupo MCC es un elemento impresionante de competitividad empresarial.

El tercer instrumento que tienen es la flexibilización. Por ejemplo, en las cooperativas de Mondragón capitalizan, desde su inicio, los excedentes lo que hace que la tasa de crecimiento de estas empresas tienda a ser superior a otras sociedades. Juntamente con ello hay una posición de los trabajadores-empresarios de estas empresas para hacer los esfuerzos adicionales que exigen los nuevos retos, como es el caso de la globalización. La actitud de flexibilización también es superior en las empresas cooperativas y en las sociedades anónimas laborales.

*¿Cómo afecta la globalización a la economía social de Euskal Herria?*

- Entre los nuevos retos que aparecen, hay que señalar, en primer lugar, el de la internacionalización, diferenciando este proceso según que consideremos las pequeñas empresas cooperativas (así como las sociedades anónimas laborales) o bien el grupo de Mondragón.

Para el caso de las pequeñas empresas cooperativas, es el inicio del proceso de internacionalización. El reto consiste en consolidar mejor las economías de escala de sus asociaciones empresariales y comenzar a hacer alianzas estratégicas, entre ellos, o bien con empresas de fuera.

En el caso del MCC la internacionalización supone plantearse planes estratégicos cualitativamente diferentes a los que históricamente ha mantenido. Es conocido, por ejemplo, que el plan estratégico del año 1995 del MCC plantea cuadruplicar los centros de producción que tiene en el extranjero, así como duplicar los centros de venta ; y en cinco años, plantea, doblar la producción y la facturación, y multiplicar por ocho las inversiones. Todo lo anterior nos muestra que el MCC se plantea la mundialización, en el mercado mundial, de su producción y comercialización.

Mientras que para las pequeñas empresas cooperativas (y las sociedades anónimas laborales) la exportación es el gran reto que plantea la mundialización, para el MCC, la producción “in situ” en los mercados emergentes es el gran reto nuevo que no sólo tiene dimensiones económicas, sino también sociales. Ante estas nuevas respuestas, se generan nuevos interrogantes que hacen referencia a la autogestión. ¿Cuales son las modalidades jurídicas, sociales y económicas que viabilizan, o vehiculizan, estas nuevas entidades? Es decir, son las modalidades tipo “joint venture” y las implantaciones localizadas de capital directo del MCC. Ahora bien ¿qué se va a crear? ¿Se va a crear un “centro” cooperativista y una “periferia” capitalista? ¿Qué relaciones van a existir entre ellos?. ¿En qué medida afecta a la identidad propia de un movimiento cooperativo autogestionario? ¿Qué clase de relaciones se van a marcar entre un centro cooperativo que está en el País Vasco y un centro cooperativo que está en la periferia?. ¿Van a ser relaciones de dependencia? ¿Van a ser lugares de donde se extrae plusvalía directamente? ¿O va a haber una dinámica diferente?

*En esta “época de globalización, ¿va a quedar el País Vasco como un centro de decisión fundamental?. O bien, ¿se va a desplazar dicho centro de decisión a otros lugares de un MCC globalizado y mundializado?*

El segundo gran reto es el de la financiación. Es un reto muy importante para las pequeñas cooperativas, dado que sus fuentes de financiación son muy limitadas. Y la necesidad de empezar un proceso de internacionalización o de impulsar las exportaciones exige un volumen de capital que supera lo que pueden aportar las pequeñas cooperativas. Las SALes no poseen un banco cooperativo (como es Caja Laboral Popular en el caso de las cooperativas) y necesitan capitales y las aportaciones “reales” del capital privado son insuficientes. Es cierto que van apareciendo ciertos instrumentos de financiación (como algunas sociedades de “capital-riesgo” que se están creando para CONFESAL) pero que son insuficientes para abordar los retos de la globalización.

En el caso de MCC la situación es diferente, dado que se beneficia de los grandes recursos que han acumulado en Caja Laboral y Lagunaro y, por otra parte, busca nuevas fuentes de financiación que, en cierto sentido, disuelvan sus riesgos y que les permita abordar la financiación de manera adecuada a sus proyectos estratégicos. Por otra parte se plantean el dilema de su participación, o no, en la Bolsa, buscando recursos financieros. Parece que ha solventado, de una manera particular, el problema, creando dos sociedades. Una sociedad de

cartera que se crea específicamente para financiar la mundialización de la producción, estando presente en ella el propio MCC con el 10%, los propios cooperativistas con el 5% y el otro 85% sería a cargo de inversores privados. Los inversores privados tendrían “participaciones especiales”, es decir se beneficiarían de los dividendos correspondientes, pero no tendrían poder político en el seno de la empresa. De este modo se solventa la necesidad de financiarse en Bolsa y, a la vez, se mantiene en lo fundamental la identidad del grupo cooperativo, no existiendo, por tanto, el riesgo de la privatización. De cualquier forma, en las inversiones muy importantes, los inversores privados se arrogan el derecho de veto en algunas cuestiones, pero no cuestionan, en lo fundamental la soberanía de los socios-trabajadores sobre la marcha de la empresa, lo cual es un elemento fundamental, que diferencia claramente el modo de “jugar” en Bolsa por parte de las cooperativas y el modo en que lo hacen las sociedades anónimas.

El MCC ha empezado a “jugar” en Bolsa, a través de ASCORP, sociedad de cartera comprada a la ONCE, depositando más de mil millones de pts y quieren ampliarlo hasta doce mil millones de pts, mediante inversores privados.

También hay un proyecto de realizar una sociedad de cartera social que daría la posibilidad, para algunas experiencias productivas externas al grupo, de que los trabajadores pudieran poseer la propiedad de la empresa, o bien la mitad de la empresa. Es una experiencia nueva, que ya está funcionando a partir de la distribución, relacionada con la ampliación de “Eroski”.

Otro elemento fundamental sería la autogestión. La globalización implica nuevas tecnologías, lo que supone cambios en las formas organizativas como el taylorismo, el fordismo, etc. e introducir nuevas estrategias industriales. Así, en el grupo Fagor cuya estrategia pasa por la “producción ajustada” es una referencia importante. Pero su importancia se deriva de la generalización de este tipo de estrategias, también para las Sociedades Anónimas Laborales (SALes) y pequeñas cooperativas. Y, aquí, las posibilidades de participación en el terreno técnico-productivo pueden potencialmente ser ampliadas al conjunto de la vida empresarial. Según como sea la dinámica existente entre la socioestructura y la tecnoestructura se adoptará una línea u otra. La complejidad de la dinámica productiva, en el marco de la globalización, lo que conlleva un proceso de jerarquización que concentra el poder en los organismos centrales y “quita” o limita el poder de las cooperativas de base, que pierden autonomía, y por tanto, su poder real de autogestión disminuye.

Otro problema a plantear es la flexibilidad productiva, muy ligada a la globalización, y que constituye un elemento importante de la competitividad. Y surge el interrogante de que al asimilar la flexibilidad productiva ¿en qué medida se refleja en el terreno sociolaboral?. Y también la cuestión siguiente: si la flexibilidad laboral es asumida por el conjunto de la Economía Social, como medio de mantener la competitividad empresarial y la viabilidad de las empresas, ¿no puede convertirse en la “vanguardia” de la introducción de la flexibilidad sociolaboral para el conjunto del movimiento obrero vasco?.

- *¿Cómo puede ser la Economía Social De Euskal Herria un sector que nos ayude a avanzar hacia la soberanía nacional?.*

- La economía social en el País Vasco supone un 6-7 % del PIB de Euskal Herria, teniendo mayor peso en Vascongadas que en Navarra.

La Economía Social es vehiculizadora de desarrollo social y desarrollo comunitario y tiene elementos cualitativos que directamente se articulan en un potencial proceso o proyecto de construcción y de soberanía nacional.

Además de todo lo anterior, el MCC tiene un valor cualitativo en lo que respecta a la especialización productiva de la economía vasca que supera el peso cuantitativo de la misma.

¿En qué medida pueden aportar las empresas de la Economía Social a un proceso o proyecto de construcción y de soberanía nacional?. Yo creo que no hay un proyecto específico de la Economía Social con respecto a la soberanía nacional, y lo que hay que preguntarse, más bien, es si su proyecto o proceso, o bien en qué medida la socioestructura y la tecnoestructura existente van a integrar en sus parámetros, van a articularse con el movimiento popular existente que busca en este país la emancipación nacional y la emancipación social. En la medida en que se integren en ese movimiento van a avanzar hacia un proyecto de soberanía nacional. En la medida en que se desvinculen de ese movimiento no vamos a contar con esos recursos en el proyecto de soberanía nacional. Esto me parece un factor importante.

Lo primero que la tecnoestructura tiene que integrar es que las cooperativas del País Vasco no están en España y en el mercado. Sino que están en una realidad como Euskal Herria que tiene vocación de ser un país específico con proyectos sociales, culturales y políticos definidos. Desde esta perspectiva señalaría que para que la Economía Social nos ayude a avanzar hacia la soberanía nacional es clave que haya sectores en la tecnoestructura, que es donde se toman las grandes decisiones, que acepten esta nueva lógica.

En segundo lugar es importante que los Consejos Sociales, las Juntas Rectoras, etc, lo que representa la socioestructura, también ahí es preciso que haya un movimiento que integre y se articule con el movimiento popular existente en el País Vasco que lucha por la soberanía nacional y por un diseño de desarrollo socialmente diferente.

Las cooperativas y todo el conjunto de la Economía social necesita una articulación ideológica, política e incluso, parcialmente, orgánica con el resto del movimiento obrero vasco. La articulación orgánica no existe y la articulación ideológica y política es muy limitada. El hecho de que no haya sindicatos en las cooperativas debilita al movimiento obrero de las cooperativas, debilita la socioestructura y explica por qué en los centros de decisión están, fundamentalmente, representantes de la tecnoestructura.

En un momento en que los sindicatos en el País Vasco tienen una cierta participación en la construcción nacional, el movimiento cooperativo sufre las consecuencias de la falta de articulación con el movimiento sindical. Por ello la introducción del movimiento sindical en las cooperativas posibilitaría la vehiculización de las potencialidades sociales de este tipo de empresas para las transformaciones de carácter nacional y social que se están planteando para el conjunto del País. En contrapartida el movimiento sindical debe aprender de la amplia experiencia que ha tenido con las cooperativas y SALes para saber que nunca se puede aplicar una línea sindical común para todo tipo de empresas, para entender el carácter específico de las relaciones laborales en las empresa de Economía Social, para considerar que la relación capital-trabajo se produce de forma contradictoria y está en el interior de las mismas personas que son trabajadores y propietarios a la vez, siendo necesario profundizar en los aspectos específicos de esas relaciones laborales.



**LA PROTECCION SOCIAL Y  
EL EMPLEO EN UN ENTORNO  
DE GLOBALIZACION  
ECONOMICA: SITUACION Y  
PERSPECTIVAS**

**Maria José Martínez Herrero**

*Profesora de Economía Aplicada de la EHU-UPV*

**Maria Luz de la Cal Barredo**

*Profesora Titular de Economía Aplicada de la EHU-UPV*



## **LA PROTECCION SOCIAL Y EL EMPLEO EN UN ENTORNO DE GLOBALIZACION ECONOMICA: SITUACION Y PERSPECTIVAS**

*Maria José Martínez Herrero  
Maria Luz de la Cal Barredo*

### **1. INTRODUCCION**

A lo largo de estas líneas, trataremos de estudiar cómo han influido los procesos de globalización económica en la situación social de las economías desarrolladas y qué posibilidades de intervención hay desde unidades territoriales inferiores a las estatales con el fin de cambiar el estado de cosas.

El ámbito de estudio que vamos a tomar como referencia es el de la Unión Europea, entendiendo la convergencia hacia la Unión Económica y Monetaria que prevé el Tratado de Maastricht como el horizonte más cercano en el proceso de globalización económica.

La definición de las condiciones de convergencia que hace el Tratado de Maastricht, exclusivamente centrada en variables monetarias y en requisitos relativos al control del endeudamiento de los Estados, nos lleva a prever un futuro oscuro en lo que se refiere al mantenimiento y aproximación de los niveles de vida de los Estados miembros de la UE. La ausencia de variables referentes a aspectos sociales entre los criterios del Tratado implica que la mejora o el mantenimiento de las condiciones de vida queda supeditada al aumento de la competitividad internacional de los Estados de la UE y ésta, a la mejora de la eficiencia de las economías.

Una vez conseguida la estabilidad monetaria con el establecimiento del Euro, el Banco Central Europeo velará por el control monetario, con lo que los Estados pierden uno de los instrumentos de intervención más potentes para manejar el rumbo de las economías. Esto, unido a las limitaciones impuestas en el crecimiento del endeudamiento público, nos da un cuadro en el cual el mantenimiento de las cotas de competitividad primará sobre cualquier aspecto de tipo social, como es el empleo estable y los niveles salariales y de protección social que tradicionalmente ha llevado aparejados.

Nuestro plan de trabajo será el siguiente: en primer lugar, analizaremos cómo han influido los procesos de globalización económica sobre la distribución de la renta y, en concreto, constataremos la existencia de mayores desigualdades así como el incremento de las situaciones de pobreza.

Partiendo de la base de que esta mayor polarización social responde principalmente a una inadecuada política en materia social y a la negativa evolución de los mercados de trabajo en los últimos años, analizaremos ambos aspectos en la segunda y tercera parte de este trabajo.

En la cuarta parte, y de cara a plantear posibles perspectivas de futuro, trataremos de explorar qué elementos peculiares y potencialidades presentan la sociedad y la economía de Euskal Herria que puedan servir de base para, en el marco de los procesos de globalización, crear una sociedad diferente en la que la desregulación del mercado de trabajo o el recorte de los mecanismos de protección social no sean las únicas alternativas para el crecimiento de la competitividad y el empleo. Se trata de ver cómo se puede convertir la cohesión social en un elemento de competitividad. Por último, conscientes de la importancia que tiene la configuración de la política social europea en los posibles escenarios futuros, acabaremos planteando las diferentes posiciones que existen a la hora de construir un marco europeo en materia de protección social.

## **2. GLOBALIZACION Y POLARIZACION SOCIAL: EVOLUCION EN EL REPARTO DE LA RENTA**

*Una de las grandes inquietudes que tradicionalmente ha suscitado el proceso de globalización económica en el que nos hallamos inmersos es el posible incremento de las desigualdades que puede acarrear, ya que se prevé un desigual reparto de los beneficios de estos procesos entre los países y también en cada uno de ellos.*

Las desigualdades a nivel internacional han crecido en las últimas décadas debido principalmente a dos causas:

- los procesos de liberalización comercial han sido más rápidos en los sectores de interés para los países desarrollados, mientras que persisten importantes restricciones para las exportaciones de los países subdesarrollados.
- la inversión directa extranjera ha fluído principalmente al mundo desarrollado.

Esto ha determinado que se amplíe la brecha entre los países ricos y los pobres. Pero es que, además, la penetración de los países subdesarrollados en sectores industriales tradicionalmente monopolizados por los desarrollados, se apunta como una de las posibles causas del crecimiento del desempleo en el mundo rico.

No cabe duda de que las importaciones procedentes de los países menos desarrollados implican la pérdida de puestos de trabajo poco cualificados en las industrias tradicionales en los países desarrollados, pero las ganancias compensatorias son evidentes: ampliación de mercados para las exportaciones del norte (tanto de bienes de consumo como de bienes de capital), ingresos reales mayores para los habitantes de estos países por el abaratamiento de las importaciones, economías de escala por el crecimiento de la dimensión de los mercados, etc.

Se supone que a medida que avancen los procesos de globalización, los efectos positivos de los mismos serán más evidentes, al menos para las economías más avanzadas<sup>1</sup>, por lo que carecen de sentido las actitudes proteccionistas ante los productos baratos de los países menos desarrollados o los temores ante el "dumping social" que practican estos países.

Lo que no está tan claro, es cómo se van a distribuir las ganancias de estos procesos entre la población de las economías desarrolladas. *En este momento, ya se aprecia que hay sectores claramente desfavorecidos por ellos y que van a tener serias dificultades para aprovechar las nuevas oportunidades*, mientras que los efectos positivos de la globalización podrían concentrarse en los grupos sociales mejor situados. Algo en sintonía con lo apuntado nos lo indica la evolución de la distribución de la renta: en los últimos años, los estudios sobre la distribución de la renta (tanto los realizados sobre una base común como los realizados a nivel nacional), nos indican un incremento de las desigualdades en la mayoría de los países estudiados, aumento que es particularmente importante en los Países Bajos, Suecia, Reino Unido y EE.UU. La excepción la constituyen los países sureños de la UE, que registran reducciones en los índices de Gini. (OCDE, 1995).

Al mismo tiempo, *y como una muestra más del aumento de los colectivos excluidos* de los nuevos procesos que se están fraguando, *cabe destacar el aumento de la pobreza*, fenómeno que reaparece con la crisis de los 70 y que presenta, en los años 80, los siguientes rasgos:

a) Durante los 80, se da un aumento de las tasas de pobreza en aquéllos países que tenían niveles más moderados (Italia, Holanda, Reino Unido y Alemania), confirmándose esta tendencia hasta los primeros años de la década de los 90 y extendiéndose a países que también tenían niveles bajos como Bélgica, Luxemburgo y Dinamarca. En cambio, en los estados de la UE donde las tasas de pobreza eran más elevadas (Francia, Estado Español, Grecia y Portugal), se producen descensos en las mismas, sobre todo durante el primer lustro de los 80. En estos países la reducción de la pobreza está asociada con

---

<sup>1</sup> Parece discutible que un proceso de liberalización de los mercados vaya a ser tan positivo para las economías menos desarrolladas, debido a que su débil posición en muchos de los organismos de decisión supranacionales implicará, como ha venido ocurriendo hasta el momento, acuerdos que han favorecido principalmente los intereses de los países ricos.

desarrollos tardíos del Estado de Bienestar que compensan los efectos negativos de la crisis económica.

En cambio, en los países con menores tasas de pobreza, los mecanismos de protección social ya se habían desarrollado en los años de crecimiento económico y es en los años de crisis cuando se produce su revisión y desmantelamiento (debido a las políticas de austeridad presupuestaria). No es de extrañar, por tanto, que el proceso desemboque en un aumento del número de personas desprotegidas. En este caso, la excepción la constituiría Francia, ya que es el país donde en mayor medida se han mantenido los mecanismos de protección social (ver anexo, cuadro nº 1, pág. 326)

b) Se da un cambio en cuanto a la composición de la población pobre. Los estudios realizados hasta la década de los 80 revelaban que la pobreza se daba sobre todo en el mundo rural (pequeños propietarios agrícolas, jornaleros y parados), entre los no activos (sobre todo pensionistas) y en las familias numerosas. Además se concentraba en la población con menor nivel de estudios y en los municipios más pequeños.

Las investigaciones realizadas posteriormente detectan que la crisis socio-económica se ha hecho presente y va dejando notar sus consecuencias en unas nuevas características de la pobreza. *La falta de trabajo constituye un factor central en la aparición de situaciones de pobreza. Pero además la pobreza (no la severa sino la moderada) ha entrado en el mismo mundo del trabajo: los empleos mal remunerados y los sumergidos sitúan a una parte significativa de la población por debajo de los umbrales de la pobreza. Se habla en este sentido de nueva pobreza.*

c) *Se dan cambios en la geografía de la pobreza:* aunque las tasas de pobreza siguen siendo muy elevadas en las regiones tradicionalmente atrasadas, registran descensos considerables, sobre todo en lo referente a la pobreza severa. En cambio, en las regiones que estaban mejor situadas en la época de crecimiento económico, los procesos de desindustrialización y las altas tasas de paro, han llevado a un incremento de la pobreza, tal vez más importante cualitativa que cuantitativamente.

Ciñéndonos al caso del Estado Español, vemos que aquellas CCAA que, en los inicios de la crisis económica, estaban en peor situación (tenían niveles de renta per cápita bastante inferiores a la media nacional), han experimentado reducciones bastante significativas en sus tasas de pobreza, tanto de la moderada como de la severa. Es el caso de Andalucía, Extremadura, Castilla-León, Castilla-la Mancha, Galicia y Murcia.

Las CCAA que podríamos denominar medias en los inicios de la crisis, como Asturias, Aragón, Cantabria, Valencia y la Rioja, también presentan descensos en sus tasas de pobreza, aunque mucho menos significativos que los de las CCAA del grupo anterior, y combinados con algún período de ascenso o de estabilización. En este grupo, como caso excepcional, cabe citar a Navarra, que registra descensos considerables en todo el período estudiado y no cabe, hoy

día, calificarla como comunidad media, sino como favorecida (ver anexo, cuadro nº 2, pág. 327).

Por último, nos referiremos a las CCAA que en los inicios de la crisis económica podían calificarse como favorecidas, ya que tenían niveles de renta per cápita superiores a la media nacional. Por un lado, cabe destacar el caso de Baleares, que ha registrado descensos de la pobreza en todo el período estudiado. Los casos de Cataluña y Madrid son similares, ya que en ambas CCAA aumenta la pobreza en los años 70/80 y se reduce en los 80/90. Dentro de este grupo, la evolución más negativa ha sido la del País Vasco, ya que registra aumentos de la pobreza en todo el período, y además, son mucho más acusados entre 1980 y 1990, cuando las otras comunidades empiezan a experimentar descensos. *La Comunidad Autónoma Vasca es la Comunidad que más se empobrece en los 80* (la incidencia de la pobreza aumentó casi un 50%). Además, en el País Vasco, al igual que en Cataluña, aumentó la pobreza severa en todo el período.

Podemos concluir, a la vista de lo expuesto, que la crisis y los posteriores procesos de reestructuración económica, han afectado de manera especialmente negativa a algunos sectores y regiones y que, a nivel global, se ha producido un aumento de las desigualdades y del número de personas en situación de precariedad económica. Una de las razones principales hay que buscarla en la tendencia a la contención del gasto y en la falta de una apuesta clara por la Europa social por parte de los estados miembros. La segunda razón estaría en los cambios ocurridos en los mercados de trabajo durante los 80, ya que nos configuran un escenario en el que el empleo estable y bien remunerado escasea, por lo que aumenta la población en riesgo de sufrir situaciones de penuria económica.

### **3. LA POLITICA SOCIAL EN LA UNION EUROPEA**

El desarrollo de una política social en el ámbito comunitario no ha estado contemplada como una prioridad desde los primeros años de existencia de la Comunidad Económica Europea. A principios de los años 70 se propuso, desde la Comisión Europea, un programa de acción social centrado fundamentalmente en el derecho laboral, la igualdad de oportunidades, la salud y la seguridad en el trabajo y en el desarrollo del Fondo Social Europeo. Pero ante la preocupación de ciertos países miembros de que una armonización en las normas de salud y seguridad representarían un debilitamiento de las normas nacionales se estableció en 1987 que dicha armonización debía basarse en un alto grado de protección y que los distintos estados no estaban obligados a aplicar aquellas medidas que fueran susceptibles de debilitar las propias normas nacionales.

Ante la necesidad de adoptar medidas de carácter social, los países europeos (salvo el Reino Unido que se abstuvo) firmaron la Carta Social en 1989.

En este segundo programa de acción social se planteó desarrollar tanto los derechos sociales fundamentales de los trabajadores como la dimensión social del Mercado Único: mejora del ambiente laboral, desarrollo de la protección de la salud y la seguridad, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, información y consulta de los trabajadores y la integración de las personas excluidas del mercado de trabajo.

Así, los once gobiernos que firmaron dicha carta, quisieron ampliar de forma significativa las acciones en materia de política social del Tratado Maastricht incorporando sus principios en forma de “capítulo social”; pero ante la negativa del gobierno británico, éste quedó excluido del Tratado quedándose reducido, en 1991, a un simple protocolo y siendo vinculante únicamente para los once estados miembros.<sup>2</sup>

El tercer programa de acción se adopta para el periodo de 1995-1997, y con él se intenta llevar a cabo un ambicioso plan de acción en el ámbito social, cubriendo el empleo, la legislación, la igualdad entre sexos,... etc. Para ello se establece en dicho programa tres mensajes prioritarios:

1. La política social está en el centro del proceso de integración europea
2. La importancia y amplitud de los cambios socioeconómicos requieren una visión europea dinámica y flexible
3. Las políticas sociales y económicas deben estar más compenetradas.

De esta manera nos encontramos con que *las políticas sociales que se han aplicado hasta el momento en el plano comunitario han servido para acompañar a la institución del gran mercado y dado el caso pueden aproximar y/o alejar entre sí a los modelos sociales europeos.*

El modelo social europeo que se ha querido construir está elaborado alrededor de los sistemas de relaciones profesionales y de protección social (Lenoir, 1994). Durante los treinta últimos años, la legislación social europea ha tratado los aspectos de la libre circulación de los trabajadores, la igualdad de trato entre hombres y mujeres, las normas de salud y de seguridad en el lugar de trabajo, la información y consulta de los trabajadores y las modalidades de empleo.

*En materia de política social nos encontramos en una etapa de construcción embrionaria* puesto que la armonización europea sigue estando limitada a algunos sectores. Parece que, hasta el momento, más que crear y construir una auténtica Europa Social se está intentando atenuar, en la medida de lo posible, los efectos desestabilizadores de la construcción europea.

De esta manera, las futuras líneas de actuación de la Unión Europea están orientadas a eliminar los obstáculos que aún persisten para favorecer la movi-

---

<sup>2</sup> Como consecuencia de su aceptación por el nuevo gobierno británico el protocolo se ha integrado en el Tratado de la Unión, de manera que en la actualidad lo suscriben los quince estados miembros.

lidad y la libre circulación de la mano de obra; es por ello por lo que se plantean la necesidad de adaptar o de unificar los criterios que rigen las reglas sociales de los países miembros como pueden ser las prestaciones de desempleo de las personas que buscan trabajo en otro Estado miembro, mantener una seguridad social de las personas que circulan de un país a otro, en definitiva se trata de coordinar las distintas reglas que se aplican en materia social en los diferentes países.

### **3.1. Los sistemas de protección social en los países de la Unión Europea**

La diversidad que encontramos a la hora de analizar los distintos programas de protección social puede achacarse a las diferencias culturales, históricas e institucionales que existen entre los diferentes países. Sin embargo, comparten todos una característica común como es la de proteger a todas aquellas personas que necesitan ayuda, ya sea temporal (como puede ser tener un hijo o perder el empleo) o ya sea prolongada (como jubilarse o una incapacidad permanente) independientemente de su capacidad de pago.

A escala general, podemos distinguir tres aplicaciones diferentes del llamado Estado del Bienestar (Navarro, 1997). El primero de ellos es *el Estado de Bienestar establecido en el centro y el sur de Europa*, financiado fundamentalmente a base de las contribuciones sociales que supedita los beneficios (tipo y extensión de la cobertura) a las contribuciones. Este tipo de Estado de Bienestar se basa en la población asalariada y tanto su financiación como su provisión reproduce la estructura laboral y social de cada país. Para la población no empleada las transferencias y servicios dependen de la demostración de necesidad, según el criterio de necesidad que tenga cada administración. También es importante señalar que las políticas sociales están orientadas a favorecer el tipo de familia tradicional, basado en un esposo que trabaja y una esposa que cuida los niños y mayores; en este sistema la ayuda familiar no incluye por lo general una política de servicios sociales (como pueden ser centros de infancia o servicios comunitarios domiciliarios) que facilite la incorporación de la mujer al mundo laboral. En este tipo de sociedades el porcentaje de la mujer en la fuerza laboral es relativamente bajo. En cuanto a la respuesta que han dado estos países al problema del desempleo se centra fundamentalmente en disminuir la fuerza de trabajo a través de las jubilaciones anticipadas y la reducción del tiempo de trabajo e incremento de su reparto.

El segundo es *el modelo de Estado de Bienestar que predomina en los países del norte de Europa*, que siguen la tradición universalista y en donde la financiación se realiza vía impuestos sobre la renta y los beneficios se consideran que son inherentes a la condición de ciudadanía, independientemente del estado, ocupación y nivel de renta de sus residentes. Este sistema redistribuye sus recursos entre los grupos y clases sociales favoreciendo la incorporación de la mujer al mundo laboral con la necesaria provisión de servicios que faciliten

dicha incorporación. Estos países son los que poseen una menor tasa de desempleo (a pesar de la participación de la mujer en el mercado de trabajo) y ello se debe a que han utilizado el llamado Estado de Bienestar como instrumento esencial para poder lograr el pleno empleo; además se han primado las políticas redistributivas con el fin de reducir las desigualdades sociales.

*En Estados Unidos, a diferencia de Europa, el Estado de Bienestar es prioritariamente privado*<sup>3</sup>, tanto en su financiación como en su provisión, y se realiza a través de las empresas con las aportaciones empresariales y de trabajadores. En este sistema el problema del desempleo se trata bien a través de las jubilaciones anticipadas bien a través de la reducción de los salarios y de la cobertura social privada de las empresas, creando así empleos de poca calidad. Esta es la causa fundamental de la polarización social de Estados Unidos.

En el ámbito de la Unión Europea, no obstante, la característica que distingue a los sistemas europeos de protección social de los demás, es su carácter y su alcance universal y el grado de redistribución de la renta que establecen. Es por ello que, aunque en Europa nos encontremos con dos concepciones distintas del llamado Estado de Bienestar (la ideada por Bismarck y la de Beveridge) se puede hablar de “un modelo europeo” (Chassard, 1993) ya que los sistemas de protección social de los países miembros pueden ser diferentes al nivel de organización o en sus métodos de financiación pero prácticamente son similares en sus objetivos y cobertura; en general, se pretende ofrecer ayuda y asistencia universal a todas aquellas personas que lo necesiten<sup>4</sup>.

No obstante, hay diferencias en el grado de protección prestada, y en concreto, en el acceso a las prestaciones de seguro ligadas a los ingresos (o a las cotizaciones), especialmente entre las personas ocupadas (concretamente asalariadas) y el resto de personas; así como en el grado en que se utiliza la asistencia que depende de la comprobación de recursos frente a los pagos automáticos. En general, aunque se aplique en distinta medida el principio del seguro en muchos casos no existe relación directa entre la cantidad percibida en concepto de prestación y las cotizaciones como parte que contribuye a financiar el sistema.

Podemos realizar una tipología de los sistemas de protección social que se aplican en los distintos países de la Unión Europea (Comisión Europea, 1996), y para ello los reagrupamos en cuatro grandes grupos:

1. Los países escandinavos (Dinamarca, Suecia, Finlandia). *La protección social se extiende a todos los ciudadanos*, todos tienen derecho a la misma cantidad básica; las personas ocupadas perciben prestaciones adicionales relacionadas con sus ingresos y el seguro de desempleo es voluntario estando desligado del sistema público integrado. En estos

---

<sup>3</sup> Este modelo de Estado de Bienestar también se aplica en Canadá y Australia

<sup>4</sup> Aunque el mayor vacío de cobertura se da en los países meridionales como Grecia, Italia, España y Portugal en donde, a diferencia del resto, no se garantiza siquiera un nivel mínimo de todos los tipos de mantenimiento de ingresos en cualquier circunstancia.

países, donde la cobertura es universal y las prestaciones bastante generosas, el gasto total en protección social ascienden a más del 30% del PIB (el 33% en Dinamarca en 1993 y el 35% en Finlandia).

2. El Reino Unido e Irlanda. En estos dos países la cobertura es prácticamente universal, aunque en Irlanda la sanidad solamente tiene carácter de gratuidad para aquellas personas que tengan bajos salarios. Las cantidades básicas de *las prestaciones son de cuantía fija* aunque para obtenerlas se realiza una amplia comprobación de recursos. En estos dos países el gasto es comparativamente más bajo en relación con la renta per cápita situándose en el 27% del PIB en el Reino Unido y en el 21'5% en Irlanda en el año 93. La explicación de porqué en estos dos países el gasto es menor se debe a que las prestaciones de cuantía fija son relativamente modestas especialmente en el primero de estos países, donde una proporción muy importante de los pagos está sujeta a comprobación de recursos.
3. Los países continentales (Alemania, Austria, Francia y el Benelux). Estos países se rigen por el principio del seguro, *las prestaciones están ligadas al empleo y al grupo profesional* y se conceden previa comprobación de recursos mientras que los vacíos se cubren con un amplio régimen de asistencia social. Dentro de este grupo de países Holanda es el país en donde el gasto también es alto en comparación con otros países de la UE en relación con el nivel de renta real per cápita situándose en un 33% del PIB para 1993, mientras que en Alemania y en Francia alcanza el 31% poseyendo, estos dos últimos países, una mayor renta per cápita.
4. Los países del sur (Italia, España, Grecia y Portugal) *El intento de universalizar el sistema es reciente*, teniendo estos países, una combinación de mantenimiento de los ingresos fragmentarios, profesionales, basados en el principio del seguro, aunque todavía existen importantes vacíos de cobertura. Dentro de este grupo Italia, poseyendo un nivel de renta per cápita parecido a los países del norte, tiene un mayor vacío de cobertura siendo el gasto relativamente más bajo, algo menos del 26% del PIB en 1993; España se situaría en la parte intermedia del grupo con un gasto del 24% con respecto al PIB en 1993 mientras que en Grecia y Portugal donde los sistemas aún se encuentran en una fase de desarrollo solo alcanzan el 16'5% y el 18% del PIB en 1993 respectivamente.

### **3.2. El Gasto en Protección Social**

El gasto en protección social ha tendido a aumentar en relación con el PIB. En 1970, el gasto representaba un 19 % del PIB en el conjunto de la UE (excluyendo a España, Portugal y Grecia) mientras que en 1980 el porcentaje había crecido hasta el 24 % (el 24'5% si excluimos a los países anteriormente

citados); en 1990 solamente aumentó en un punto situándose el gasto en un 25% del PIB aunque ya en 1993 el gasto social representaba algo menos del 28% con relación al PIB (ver anexo en cuadro nº3, pág. 328: Gastos totales de protección social en los países de la Unión Europea 1980-1993, en porcentajes del PIB).

*Esta aparente tendencia alcista de los gastos sociales en Europa es la causa de preocupación en los países de la UE y es por ello por lo que se intentan aplicar medidas tendentes a restringir dicho gasto. Sin embargo a la hora de analizar estas cifras hay que hacerlo con cautela debido en parte a la influencia de las fluctuaciones del crecimiento en el PIB y en parte por las distintas experiencias entre los países pertenecientes a la Unión Europea.*

El crecimiento del gasto no ha sido en absoluto uniforme. En cuatro países, Bélgica, Alemania, Irlanda y Luxemburgo, el gasto en relación con el PIB fue menor en 1990 que en 1980; solamente en los países en los que aún los sistemas no alcanzaban un alto grado de desarrollo (Grecia, España, Italia y Portugal) además de Francia, aumentaron en más de dos puntos porcentuales en relación con el PIB.

*Según las funciones a las que se destinan los gastos de protección social, las más importantes a escala europea fueron la vejez y la enfermedad, a las que se dedicaron respectivamente el 10.1 y el 6.7 por 100 del PIB en 1993, funciones prioritarias que coinciden con las del sistema español donde representaron el 7.2 y el 6.0 por 100 (ver anexo cuadro nº4, pág. 329: Gasto de protección social por funciones en los países de la UE. 1993, en porcentaje del PIB). La diferencia más acusada se produce en la función de invalidez con el 2.5 % del PIB en la UE y en España el gasto en desempleo es el más importante de Europa, alcanzando el 4.9 % del PIB (2.4 % para la UE) debido a la importante tasa de paro que se registra, siendo aproximadamente el doble que el de la Comunidad.*

También podemos decir que existe una cierta correlación entre el gasto en protección social y el nivel económico del país. La comparación de estos gastos por países se recoge en el cuadro nº 5 (ver anexo cuadro nº 5, pág. 330: PIB y Gastos en Protección Social per cápita en los países de la UE, 1993) en el que aparece el PIB per cápita en unidades de paridad de poder de compra a fin de utilizar términos homogéneos.

En general, los países con mayor PIB por habitante también presentan mayor gasto de protección social por habitante pero, sin embargo, discrepan bastante en cuanto a la atención preferente. Holanda cuyo gasto es el más importante con el 33.6 % del PIB ocupa el primer lugar en lo que destina al conjunto de gastos de vejez, invalidez y supervivencia, el tercer lugar en cuanto al gasto por enfermedad y el cuarto en la cantidad destinada al desempleo. España, por el contrario, es el décimo país en cuanto al PIB per cápita, es el noveno en cuanto al porcentaje del gasto en protección social sobre el PIB por habitante ocupando también dicho lugar en lo que respecta al gasto en vejez,

invalidez y supervivencia, el séptimo en el gasto de enfermedad y el primero en el gasto por desempleo.

### **3.3. La financiación de la protección social**

La importancia relativa de los diferentes modelos de financiación es un reflejo de los sistemas que rigen cada país. En Alemania, Francia y Bélgica más de los dos tercios de los ingresos recaudados para financiar la protección social provienen de las cotizaciones, siendo la aportación de las empresas alrededor del 60% de los mismos.

En Grecia las proporciones que aportan las diferentes fuentes son parecidas mientras que en España, Italia y Portugal así como Holanda y Luxemburgo las cotizaciones siguen siendo la principal fuente de financiación aunque tienen mayor importancia los impuestos. En el Reino Unido e Irlanda la mayor parte de los ingresos provienen de los impuestos más que de las cotizaciones, mientras que en los países escandinavos predominan los impuestos y son menores los impuestos recaudados a través de las cotizaciones.

*Todos los países europeos coinciden en las fuentes de financiación: cotizaciones de los empleadores, de las personas protegidas (trabajadores y desempleados) y aportaciones públicas. Sin embargo hay discordancia, y muy apreciable, en cuanto a la proporción de las distintas aportaciones, estando en los polos extremos Dinamarca donde prácticamente toda la financiación corre a cargo del Estado y, Francia y Bélgica que ambas poseen una reducida aportación del Estado en relación con su nivel de gasto.*

España presenta discrepancias sobre la media de la UE tanto en la proporción respectiva de los ingresos de protección social según las fuentes como en su evolución a lo largo del tiempo. El orden de importancia según las fuentes es el mismo: las cotizaciones de los empleadores, posteriormente los ingresos públicos y finalmente las aportaciones de los trabajadores, pero en porcentajes muy distintos que en el resto de los países de la UE (ver anexo cuadro nº 6, pág. 331: Participación en la financiación del gasto en protección social según fuentes en la Unión Europea y en España, 1980-1993; en porcentajes del total). Las diferencias más representativas se registraron en las cotizaciones de los empleadores que en España supusieron más de once puntos con respecto a la media de la UE y en las cotizaciones de las personas protegidas fueron ocho puntos menos en España, en cambio las aportaciones públicas representaron solo un punto más.

Si comparamos la evolución que ha experimentado España con respecto a la media de la Unión Europea desde la década anterior muestra una discrepancia similar. De 1980 a 1993 la aportación proporcional a los ingresos de protección social procedente de los empleadores ha descendido tanto en la media de la UE como en España, pero con una magnitud muy diferente: seis puntos en la primera y trece en la segunda; la participación de las cotizaciones

de las personas protegidas ha aumentado 3 puntos en la UE y ha descendido 2 puntos en España; y *las aportaciones públicas han crecido tanto en la UE como en España* aunque en ésta mucho más acusadamente: 2 puntos en el primer caso y 15 en el segundo.

*El peso de las contribuciones de los empleadores está disminuyendo* si lo comparamos con otras fuentes de financiación de los gastos de protección social, pero no ha sucedido lo mismo con su participación en el PIB que, al igual que en las otras fuentes de financiación, ha crecido. Así, de representar el 11.7 % del PIB en 1990 pasó al 12.5 % en 1993, mientras que también crecieron en la misma dirección las cotizaciones de las personas protegidas y las aportaciones públicas, que ascendieron respectivamente al 3.5 y al 2.9 % del PIB en la primera fecha señalada al 4.2 y 7.7 % del PIB en la última.

### **3.4. Divergencias y/o Convergencias en los sistemas de protección social europeos.**

Aunque, como ya hemos visto con anterioridad, la política social está fuera de las directrices comunitarias, sin embargo su presencia es importante en el marco político. *Los sistemas de protección social de la UE tienen orígenes históricos distintos pero comparten tendencias y problemas relativamente comunes.*

Entre las tendencias de convergencia destaca la relativa al volumen de gasto social (Informe Foessa, 1994) entre los países del centro y norte de la UE y los del sur, dentro del estancamiento global en el crecimiento del gasto social que se sitúa en torno al 26 % del PIB. En 2º lugar, comparten la misma presión social y económica de los gastos en pensiones, sanidad y desempleo debido a los cambios sociodemográficos y tecnológicos; en 3º lugar, comparten la tendencia a la asistencialización de las prestaciones como consecuencia de la desprotección de los grupos más precarios o expulsados del mercado de trabajo además de la presión que existe para reducir el gasto social; en 4º lugar, convergencia en cuanto al reconocimiento político de que los sistemas de protección social juegan un papel fundamental en la cohesión social necesaria para integrarnos mejor en una economía globalizada; en 5º lugar, la lucha contra la pobreza y las políticas de integración social forman parte de las recomendaciones que la Comisión realiza a los gobiernos a favor de los menos favorecidos.

Junto a las convergencias situamos las divergencias que son fruto de la tradición institucional de los diferentes Estados de Bienestar, los factores institucionales y políticos, los distintos grados de estabilidad social y de crecimiento económico; así como en el desarrollo concreto de los diferentes programas sociales respondiendo a los distintos impactos del paro, envejecimiento y pobreza; y por último, las divergencias que proceden de las variadas políticas de integración social y rentas mínimas existentes.

En definitiva, *no existe evidencia clara de una convergencia de los distintos sistemas de protección social a escala comunitaria*; por un lado nos encontramos con sistemas de protección (Comisión Europea, 1993) que realizan una serie de modificaciones en la misma dirección (atención sanitaria y médica), mientras que, por otro lado, hay sistemas que lo realizan en dirección contraria (reducciones y mejoras en el nivel de prestaciones, restricciones y extensión de derechos). Incluso dentro de un mismo país existen contradicciones como, por ejemplo, cuando los gobiernos tratan de aliviar los impuestos de las empresas y a su vez aumentan el nivel de contribución o introducen nuevas cargas con el objetivo de obtener más recursos para financiar el gasto. Lo que sí se puede afirmar es que hay una clara tendencia a la contención del gasto social en la UE aunque las diferencias entre países son importantes.

#### **4. LA EVOLUCION DE LOS MERCADOS DE TRABAJO**

En este apartado analizaremos los cambios habidos en los mercados de trabajo durante los años 80 y 90 con el fin de explicar el aumento de la pobreza y de las desigualdades ocurridos en los últimos años.

Entre estos cambios, el primero a destacar es el fuerte incremento del desempleo en las economías desarrolladas, no sólo por su magnitud y especial incidencia en ciertos colectivos, sino porque, además, el problema del desempleo va a ser el punto de partida de toda una serie de modificaciones que van a acontecer en el funcionamiento del mercado laboral y que tienen que ver con la interpretación, que desde las instancias de decisión política, se hace de este problema. En concreto, se atribuye la negativa evolución del empleo en Europa a la excesiva rigidez que presentan los mercados de trabajo europeos frente a los de EE.UU. En base a esto, se acomete un proceso de desregulación del mercado de trabajo que intenta hacer su funcionamiento más competitivo, lo que llevará a un abaratamiento de los costes laborales, con lo que Europa recuperaría la competitividad y, por tanto, el crecimiento y el empleo.

A pesar de lo indicado, *todavía persiste gran diversidad en los mercados de trabajo europeos, pero sí que se pueden mencionar una serie de tendencias uniformes en los mismos como son el incremento las desigualdades en el acceso al empleo y la menor probabilidad de que ese empleo esté asociado a un nivel de ingresos y de protección social adecuados*. Haciendo una síntesis muy apretada, *destacamos tres grandes tendencias en los mercados de trabajo europeos*:

a) *Altas tasas de desempleo* (desigualmente distribuido entre la población) y alta incidencia del desempleo de larga duración (cronificado en trabajadores mayores y poco cualificados). No avanzaremos aquí en el análisis de las causas

del desempleo ni en su incidencia en determinados grupos, dada la profusión de estudios dedicados al tema. Simplemente apuntamos el desempleo como un factor que va a ser determinante a la hora de entender el incremento de personas económicamente débiles, ya que no hay un número de empleos suficiente para toda la población activa y, además, los que pierden su empleo, no tienen grandes posibilidades de recuperarlo en las mismas condiciones (en cuanto a nivel salarial y de protección social).

b) *Incremento de las modalidades de empleo no tradicionales como el empleo a tiempo parcial, el autoempleo en el sector no agrícola y el empleo temporal* que, frente a la relación laboral estable típica de los años de crecimiento económico, llevan asociados menores salarios y beneficios sociales. La necesidad de dotar de mayor flexibilidad a los mercados de trabajo, ha sido una constante desde la crisis de los 70, ya que esto permitiría a las empresas una adaptación más rápida a los cambios en los mercados y en la tecnología y, por tanto, una mayor competitividad. A las prácticas de las empresas para externalizar parte del factor trabajo empleado (subcontratación y Empresas de Trabajo Temporal), se añadieron, en algunos casos, importantes cambios en el ordenamiento socio-laboral que han hecho que se incrementen mucho las formas atípicas de empleo (O I.T., 1996: 28).

– en cuanto al empleo a tiempo parcial, se incrementa en la práctica totalidad de los países, destacando el hecho de que en los países del norte de Europa (que son los que presentan mayor porcentaje de empleo a tiempo parcial sobre el total) este tipo de empleo es, en gran medida, voluntario. En los países donde este tipo de empleo no tiene tanta importancia cuantitativa, se dispara su crecimiento en los últimos años, lo que no parece obedecer a la voluntad de los contratados, sino a las menores contribuciones sociales que conlleva esta forma de contratación.

– con respecto al autoempleo en el sector no agrícola y aunque su crecimiento parece estar relacionado con la tendencia a externalizar fases del proceso productivo por parte de las empresas, la evolución que ha seguido en los diferentes países no es uniforme. Destacan los incrementos habidos en Gran Bretaña, Bélgica, Irlanda, Estado Español, Suecia y Portugal, y hay que apuntar que el autoempleo en el sector no agrícola sólo representa un porcentaje significativo del total en los países del sur de Europa.

– con respecto al empleo temporal se mantiene estable, e incluso decrece en varios países europeos y cabe destacar el importante crecimiento que ha experimentado en el Estado Español y Francia, debido a cambios de tipo legislativo.

c) *Incremento de la dispersión salarial* que se observa durante los 80 y los inicios de los 90, con lo que hay riesgo de que aumenten los llamados tra-

bajadores pobres definidos como "aquellos cuyos salarios y condiciones de vida no les permiten salir de los umbrales de pobreza" (Estefanía, J., 1996: 27).

El incremento de las disparidades salariales fue especialmente significativo en Gran Bretaña y en EE.UU., país este último en el que, además, los ingresos de los trabajadores menos remunerados decrecieron también en términos absolutos. También se producen ampliaciones del abanico salarial en Canadá, Australia, Japón e Italia, aunque mucho más moderados (O.I.T., 1996: 68-69). Parece que el aumento de las disparidades salariales tiene más que ver con cambios de tipo institucional y macroeconómico que con cambios tecnológicos o del comercio internacional. En cuanto a los cambios institucionales, cabe destacar los procesos de desindustrialización y de descentralización de la negociación ocurridos en EE.UU y Gran Bretaña. En referencia al entorno macroeconómico, la insuficiencia del crecimiento económico implica la escasez de puestos de trabajo, sobre todo estables (dada la incertidumbre), por lo que se produce un hacinamiento de trabajadores (tanto cualificados como no cualificados) en el denominado segmento secundario del mercado de trabajo, lo que lleva al declive de los salarios.

En cuanto a lo acontecido en el Estado Español, desde mediados de los 60 y durante los 70 se produjo una reducción del abanico salarial, tendencia que se invierte en los 80. El origen (Pérez Domínguez, 1997: 56-66) del aumento en la dispersión salarial está relacionado con la ausencia de acuerdos marco de negociación colectiva en determinados períodos, con la generalización del uso de los contratos temporales<sup>5</sup> y con la evolución del S.M.I. Otro factor que también ha podido incidir en el aumento de las disparidades salariales es la feminización del empleo<sup>6</sup>.

*La evolución experimentada en los mercados de trabajo implica, por tanto, un incremento de los sectores sociales débiles ante coyunturas desfavorables, bien porque tienen dificultades para acceder a un empleo con remuneración y beneficios sociales adecuados o bien porque viven una situación de empleo intermitente. Como los ingresos laborales constituyen el grueso de los ingresos familiares, la ausencia de mecanismos de protección social adecuados a los tiempos que vivimos, nos lleva a una situación de mayor polarización social. Lo determinante no va ser ya la situación de empleo o desempleo, sino las características del empleo y el proceso de rotación entre empleo y desempleo.*

---

<sup>5</sup> Según el citado estudio de Pérez Domínguez, la dispersión salarial aumenta un 13% a partir de 1984, fecha en la que se generaliza el uso del contrato temporal y según la encuesta sobre la distribución salarial en España de 1992, el coste salarial medio de los contratados temporalmente es el 59,4% del de los contratados indefinidamente.

<sup>6</sup> Según la encuesta sobre la distribución salarial en España de 1992, las mujeres perciben, por término medio, el 72,7% del salario de los hombres.

## 5. PERSPECTIVAS DE FUTURO EN MATERIA DE EMPLEO Y PROTECCION SOCIAL

### 5.1. Potencialidades a explotar desde Euskal Herria

Tratamos de ver en este apartado qué potencialidades y peculiaridades existen en la sociedad y en la economía vascas que se puedan explotar de cara a invertir las tendencias negativas anteriormente descritas y, en concreto, la tendencia a una mayor polarización social y un aumento de los sectores sociales desprotegidos. Vamos a partir del punto del cual surgen la mayor parte de los problemas anteriormente expuestos: el desempleo y la vía de política económica preferentemente utilizada en los últimos años para darle solución, esto es, la de la flexibilización del mercado de trabajo. Nuestro objetivo es entonces explorar otras formas de solucionar los problemas del paro y del crecimiento de las formas de empleo atípicas, ya que en ellos está el origen de lo que se ha denominado nueva pobreza.

*Tras la aplicación de las políticas liberalizadoras y de flexibilización del mercado de trabajo durante los años 80, y vistos sus pobres resultados en términos de empleo, se refuerzan los puntos de vista que conceden especial importancia a la recuperación económica en la generación de empleo (O.I.T., 1995). Ahora bien, en el contexto de la Unión Europea y del cumplimiento de los criterios de Maastricht, resulta muy difícil la puesta en marcha de políticas fiscales y monetarias expansivas<sup>7</sup> fuera de una estrategia coordinada, algo que, de momento, no parece que vaya a ocurrir. La reciente cumbre sobre el empleo apuesta por políticas que inciden en la oferta de empleo, aunque el hecho de que no se incida de nuevo en la flexibilidad supone, desde luego, un cambio en la orientación de la política europea de lucha contra el paro. Por ello, ni con el actual marco competencial ni con uno más amplio, existen posibilidades de que, desde una economía como la de Euskal Herria, se puedan acometer políticas expansivas que apuesten definitivamente por el crecimiento y por el empleo y relajen el objetivo de estabilidad de precios. La razón está en que en un contexto de economías abiertas, el estímulo de la demanda por parte de una economía puede tener efectos nulos en el crecimiento de esa economía si el incremento de la demanda genera un aumento de las importaciones, por lo que esta es una política que difícilmente puede adoptar una economía aisladamente.*

---

<sup>7</sup> Las políticas fiscales y monetarias expansivas tienen como objetivo impulsar el crecimiento económico y el empleo vía un incremento de la demanda agregada. En el caso de la política fiscal mediante incrementos en el gasto del estado o rebajas de los impuestos y en el caso de la monetaria mediante rebajas del tipo de interés. Estas políticas fueron ampliamente utilizadas en los años de expansión económica posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Su eficacia se pone en cuestión a partir de la crisis económica y como consecuencia de la aparición del fenómeno de la estanflación (altas tasas de paro acompañadas de altas tasas de inflación), ya que el estímulo de la demanda agregada agravaba aún más el problema de las subidas de precios.

*Se trata entonces de buscar ventajas que favorezcan, tanto la movilización del capital propio, como la atracción de capitales externos, pero rompiendo con la tendencia que se ha venido dando hasta el momento, es decir, la de la rebaja de los derechos sociales y laborales a fin de ofrecer a las empresas vías de competitividad basadas exclusivamente en precios. Estas estrategias deberían ser definitivamente descartadas tanto por los gobiernos locales como por los nacionales porque, además de tener efectos devastadores en las condiciones de vida y de trabajo, no parecen ofrecer buenos resultados en lo que se refiere a conseguir un crecimiento económico y del empleo duraderos.*

Las estrategias de búsqueda de competitividad vía rebaja de los costes laborales han sido exitosas (aunque ya dan signos de agotamiento) en regiones cuyas condiciones sociales y políticas nada tienen que ver con las nuestras y su traslado a contextos distintos implica resultados distintos. Así, *mientras que la flexibilidad del mercado de trabajo puede ir asociada al desarrollo progresivo de normas laborales, prosperidad y cooperación en un contexto, puede implicar pobreza, explotación, declive e inseguridad en otro* (Peck, 1995).

*Se deben buscar vías de competitividad ajenas a los precios, centradas en la potenciación de los sectores con futuro, de alta tecnología, gran valor añadido y que están en expansión. La sociedad y la economía de Euskal Herria parecen contar con el suficiente potencial endógeno movilizable para poner a disposición de estas actividades. La tradición industrial y la existencia de una cultura del trabajo pueden ser buenos puntos de partida si se emprenden políticas centradas en la mejora de la productividad incrementando los niveles de capacitación de la mano de obra y favoreciendo la investigación y la difusión tecnológica. Cobran entonces especial importancia la política educativa y la de formación y reciclaje, así como de creación de infraestructuras para conseguir un ajuste real, y no defensivo, de nuestra economía a los procesos de globalización.*

En los aspectos relativos a la capacitación de la mano de obra y su relación con la productividad, el crecimiento del empleo temporal ha podido ser uno de los factores que más en contra ha operado en los últimos años, por el menor esfuerzo formativo que en estas circunstancias realizan tanto empresas como trabajadores y por la escasa implicación de los últimos en el proyecto empresarial. La vía para terminar con el empleo temporal de bajos salarios y baja productividad es la de incentivar a las empresas para que establezcan sus plantillas, pero no sólo mediante las exenciones fiscales o el abaratamiento de los costes de despido, sino mostrándoles una estrategia de desarrollo completa que iría, desde ofrecer un espacio económico que reúne todas las condiciones necesarias para poner en marcha una actividad económica (infraestructuras educativas, de comunicaciones, de servicios, de I+D), hasta la articulación de un determinado modelo de sociedad.

Hasta ahora, nos hemos centrado en grandes líneas de actuación que inciden en el desarrollo económico y, por tanto, en la demanda de trabajo. Pero,

además, hay que tener en cuenta el papel que juegan las instituciones en la oferta de trabajo, dado que su formación es consecuencia de un proceso mucho más complejo que la maximización de la utilidad por parte del individuo y viene dada por aspectos demográficos y sociales. Los cambios habidos en los mercados de trabajo desde los años 70, pueden implicar la necesidad de excluir a ciertos grupos del mercado de trabajo de forma más o menos permanente, pero esto implica la regulación de las condiciones de no participación en el mercado de trabajo y la delimitación del rol social de los grupos que quedan fuera de dicho mercado (Peck, 1995: 151). *Los gobiernos locales*, por su mayor conocimiento de las formas de acción colectiva en el trabajo y del papel que juega la familia en los procesos de organización del trabajo doméstico y en la socialización, *son los idóneos para definir nuevas formas de ocupación* que respondan a las necesidades del entorno y que, de momento, no están en la esfera productiva. Se trataría de conseguir que el individuo que está fuera del mercado de trabajo se encuentre inserto en un proyecto que es cercano y desarrollando una labor socialmente reconocida. Ello implica un importante cambio cultural cuya clave estaría en la valorización del trabajo reproductivo<sup>8</sup>, por su importancia para que el trabajo productivo se desarrolle, y en la creación de nuevos trabajos, tan importantes como el reproductivo y a los que hasta ahora no se les ha prestado la atención que merecen, como es el cuidado del medioambiente. El desarrollo de estas nuevas formas de ocupación está muy relacionado con las fórmulas de reparto del trabajo a nivel colectivo y su aplicación supone un cambio de mentalidad, ya que implicaría comprender el problema del paro como algo colectivo y no individual. Por ello, previo a la puesta en marcha de medidas concretas, serían necesarias campañas de concienciación que incidan en los aspectos que conectan el problema del desempleo con la estructura de nuestra sociedad.

Tanto por el lado de la demanda como por el de la oferta de trabajo, el diseño de *una política de empleo más eficaz requiere, probablemente, una mayor autonomía de los gobiernos locales*. Debido a las especificidades locales, los programas diseñados centralizadamente y las políticas impuestas nacionalmente, suponen efectos distintos en diferentes lugares, por lo que la eficacia de los programas diseñados será probablemente mayor cuánto mayor cercanía haya entre las instituciones y el contexto en el que van a ser aplicados. Esto es especialmente cierto si nos referimos al trabajo que es el factor de producción más sujeto al lugar, por lo que *las acciones emprendidas deberán estar estrechamente conectadas con el contexto* a fin de que los resultados sean visibles.

Hasta ahora, el Gobierno Vasco ha desarrollado acciones en materia de empleo y formación propias y diferentes de las del INEM, acciones cuyo desarrollo ha estado, sin lugar a dudas, limitado por motivos presupuestarios. *Parece urgente la transferencia íntegra del INEM* como órgano gestor de una política de empleo que implique una intermediación eficaz entre empresas

---

<sup>8</sup> Trabajo doméstico, de cuidado de hijos, personas enfermas o ancianas.

y parados y el diseño y gestión, en función de la demanda de empleo existente o prevista, de la formación ocupacional. De esta manera se conseguiría dotar a la política de empleo y formación de mayor eficacia, *tanto porque las acciones desarrolladas se ajustarían mejor a la problemática local como porque se evitarían duplicidades y solapamientos existentes hoy día entre las políticas desarrolladas por el INEM y las que ha llevado a cabo el Gobierno Vasco.*

En cuanto a la legislación laboral y la legislación básica y el régimen económico de la SS, son materias en las que los gobiernos autonómicos no tienen competencia, lo que implica, sin duda, frenos en el desarrollo de una política de empleo y formación más conectada con la realidad de las CCAA e incardinada con sus propios planes de desarrollo en otros ámbitos como el industrial y el tecnológico. La negación de competencias en estas materias se hace en base al argumento de que el sistema de relaciones laborales y de SS deben predicarse uniformemente para todo el Estado, a fin de garantizar la solidaridad y la igualdad.

Al igual que apuntábamos en el caso de las medidas para flexibilizar el mercado de trabajo sobre sus resultados diferentes al aplicarlas en contextos diferentes, la diversidad existente en la problemática y en la realidad de las CCAA nos sugiere que una regulación uniforme en materia laboral y de SS no garantizan, por sí mismos, los principios de solidaridad e igualdad. Al margen del debate de si estos principios deberían quedar garantizados a nivel estatal o a niveles superiores como el europeo, la garantía podría llevarse a cabo mediante otros mecanismos diferentes de la legislación laboral o la SS, dejando así en manos de las CCAA importantes instrumentos de política de empleo y formación.

Al hilo de todo lo anterior y teniendo en cuenta que los frutos de las medidas apuntadas serían visibles a medio plazo, *es urgente hacer frente a la problemática inmediata. Nos referimos aquí a los sectores sociales que han quedado expulsados de la esfera productiva, que están en riesgo de expulsión o cuyo empleo ha pasado a ser periférico y, por tanto, ligado a la precariedad económica. En este sentido, cabe destacar la iniciativa de las instituciones vascas para garantizar niveles de ingresos mínimos a los más desfavorecidos*<sup>9</sup>. En este campo, los gobiernos autonómicos cuentan con suficiente margen de maniobra (la asistencia social figura como competencia exclusiva en los estatutos de autonomía) y, además, han demostrado ser conscientes de la insuficiencia de los mecanismos de protección social tradicionales para hacer frente a las nuevas situaciones de necesidad. Al igual que en el resto de Europa, el establecimiento de las rentas mínimas de inserción llena el vacío que dejan los sistemas de SS y de protección por desempleo.

---

<sup>9</sup> Los Gobiernos Vasco y Navarra fueron pioneros en el desarrollo de sus leyes de servicios sociales (1982 y 1983 respectivamente) cuyo "objeto jurídico consiste en garantizar a los ciudadanos prestaciones sociales de carácter habilitador, integrador o preventivo..." (Fundación Foessa, 1994, p. 1753).

*De cara a posibilitar que las rentas mínimas de inserción eviten la exclusión de las personas que las perciben, se deberían acometer dos reformas al respecto. La primera se refiere a la cuantía de la prestación que, si bien garantiza el mínimo de supervivencia, no acerca a los perceptores al nivel de vida medio de la sociedad. La segunda se refiere a las acciones de inserción que deben acompañar a la percepción de ayudas y posibilitar la futura inserción laboral de los beneficiarios, aspecto en el que el Plan de Lucha contra la Pobreza del Gobierno Vasco muestra más sus debilidades.*

Para poner en marcha la primera reforma es necesario el reforzamiento de las medidas de inserción, de manera que queden descartados los temores de posibles efectos desincentivadores del salario social en el mercado de trabajo y de cara a la legitimación social de estos programas y de las personas que participan en los mismos. No se trata sólo de llamar a la solidaridad de los colectivos no desfavorecidos, se trata de crear y recuperar el sustrato de capital humano necesario para que, los hoy beneficiarios del salario social, participen en el futuro en los procesos de desarrollo anteriormente apuntados. Teniendo en cuenta que la mayoría de la población perceptora es joven<sup>10</sup>, la mera garantía de ingresos sin medidas complementarias que procuren la inserción laboral, aparte de suponer cierto estigma social en esta población, implica la pérdida de capital humano porque la inactividad supone, hoy más que nunca, la descalificación.

Se trataría de emprender acciones que no se reduzcan a contenidos formativos, sino que impliquen un trabajo y la consiguiente disponibilidad de ingresos. De esta manera se posibilita que estas personas salgan de los circuitos de la exclusión y que puedan aprovechar las oportunidades que nos brindan los nuevos procesos, al tiempo que se estarían incrementando los recursos y potencialidades de esta sociedad de cara a favorecer su desarrollo futuro.

Las dificultades desde el punto de vista presupuestario para emprender acciones formativas y de inserción, e incluso, para crear empleo no inmediatamente rentable, no deben ser óbice para que éstas no se lleven a cabo. De lo contrario, en el futuro contaríamos con un ejército de personas insuficientemente asistidas y cuya inserción social y laboral sería prácticamente imposible, al tiempo que estaríamos negando a nuestra sociedad la posibilidad de utilizar todos sus recursos para generar riqueza y bienestar.

## **5.2. Posibles futuras tendencias en protección social**

Nuestro análisis no solo es un estudio acerca del futuro de los diferentes sistemas de protección social que poseen los países integrantes de la UE; la idea de la construcción europea responde a un campo más amplio de acción política que se puede interpretar (Théret, 1995) como una respuesta a las

---

<sup>10</sup> El 60% tiene menos de 45 años.

estrategias de mundialización de las grandes empresas y a la disminución de su poder a escala nacional que representa para ellas la globalización financiera. *La instauración del mercado único implicará un desarrollo de la reglamentación comunitaria con unas transferencias masivas de recursos* provenientes de los países comunitarios; por lo que, desde esta óptica algunos piensan que la creación supondrá un retorno al crecimiento endógeno.

Las economías de los países miembros de la UE se encuentran cada día más abiertas a la competencia exterior y como consecuencia, el aumento de la flexibilidad económica y la promoción de la iniciativa privada se han convertido en objetivos políticos esenciales, es por ello que los sistemas de protección social pueden aparecer como una traba, afectando negativamente a los incentivos puesto que aumentan los costes de las empresas para financiar la protección social, o como una ayuda prestando apoyo en caso de fracaso o asumiendo un mayor número de riesgos.

*El gasto público social, núcleo central del Estado de Bienestar, está en la actualidad sometido a un profundo debate político y a una remodelación en prácticamente todos los países que poseen dicho modelo.*

Desde la perspectiva neoliberal, la crisis que padece el sistema de protección social se puede caracterizar por una serie de desequilibrios (Théret, 1994) que han aparecido en distintos niveles como pueden ser en:

1. La financiación del sistema: La relación entre ingresos y gastos se encuentra desequilibrada, la crisis ha hecho que disminuyan las cotizaciones como consecuencia del crecimiento del desempleo; este hecho implica además que aumenten también los gastos en materias como las prestaciones por desempleo, jubilaciones anticipadas, asistencia a los parados de larga duración,... etc.
2. La demografía: Podemos decir que prácticamente en todos los países de la UE se está transformando la pirámide de edades con sus consiguientes consecuencias como una reducción de la población joven activa que cotiza, un incremento en la esperanza de vida, un aumento en el régimen de las jubilaciones puesto que se incrementa el número de personas que pueden acceder a una completa jubilación.
3. La sanidad: La dinámica autónoma de los gastos en sanidad también incide en la crisis financiera del sistema puesto que tiene una clara influencia en el aumento de la esperanza de vida de la población.

*Las diferentes modificaciones y reestructuraciones se han realizado sin cuestionarse el espíritu del sistema de protección social.* Durante la década de los años 80 las políticas que han aplicado los distintos países de la UE se han orientado hacia la estabilidad de los gastos sociales en relación con el PIB pero sin plantearse su desmantelamiento en ningún país; la tendencia fue mantener unas políticas universales practicando a su vez unas privatizaciones parciales junto con una disminución de la acción protectora.

El problema de la política social en España y en los países de nuestro entorno no es el desmantelamiento del Estado de Bienestar sino su reestructuración institucional y reorientación ideológica, profundizando en las tendencias aparecidas en la década anterior (Rodríguez Cabrero, 1994). La elección que se plantea es la opción entre un Estado mínimo o Estado asistencial, un Estado de Bienestar contenido y más privatizado o fórmulas de Estado de Bienestar que tengan en cuenta los cambios habidos en la sociedad civil y en el mercado.

De esta manera podemos decir que, aunque *los países europeos* hayan partido de distintas situaciones *en materia de protección social, hoy en día se han fijado prácticamente los mismos objetivos a alcanzar*, como son:

- Por el lado de los gastos: intentar reducir la carga financiera de los sistemas con una mayor rigidez de acceso y una menor cobertura de las prestaciones
- Por el lado de los ingresos: intentar reducir la carga empresarial aumentando la correspondiente a los trabajadores
- Y en todos ellos se manifiestan claras tendencias hacia la privatización, debido fundamentalmente a la reducción del alcance de las prestaciones públicas e intentando establecer medidas adicionales privadas de carácter sustitutorio.

Cabría ahora hacer una reflexión sobre las perspectivas de futuro que se plantean en materia de protección social en el nuevo marco europeo.

*¿Puede crearse una verdadera Unión Europea sin necesidad de realizar una unificación en materia social?, ¿La existencia de diferentes sistemas sociales, con distintos niveles de protección es compatible con la creación de un nuevo Estado Europeo?.*

Varias son las líneas de actuación posibles que se barajan en los debates acerca de la necesidad o no de crear una verdadera Europa Social.

*Una de las hipótesis que se plantea es la creación de un Estado Social Europeo.* El problema que conlleva esta hipótesis es el de cómo realizar la transición desde los diferentes sistemas nacionales de protección a un único modelo social europeo. En definitiva, a la hora de plantear la unificación o la armonización de los sistemas sociales ¿la referencia será la de los modelos de “alto régimen social” o por el contrario se realizará la unificación teniendo en cuenta a los modelos llamados de “bajo régimen social”? O dicho con otras palabras *¿se convergerá planteando unos máximos o unos mínimos?.*

La creación de un Estado Social Europeo plantea serios problemas puesto que a corto y medio plazo, puede implicar un sistema a varias velocidades (Théret, 1994), en función de las características propias de cada país.

Por una parte, en Europa nos encontramos con áreas desarrolladas tanto desde el punto de vista económico como social, en donde los capitales privados pueden obtener un alto grado de “externalidades positivas” (educación, salud); por ello las empresas pueden llegar incluso a pensar que la intervención estatal en ciertos ámbitos como el de la protección social, no solo puede ser más eficaz que el mercado sino que puede ser irremplazable (armonización de diplomas y de cualificaciones, investigación, políticas orientadas a la infancia y a la vejez,...). Bajo estas condiciones las empresas pueden llegar a colaborar en la financiación fiscal. De esta manera, se supone que los países del norte mantienen una posición prioritaria en la captación de capitales privados.

Pero, por otra parte, en Europa también existen otras áreas menos desarrolladas social y económicamente en donde cabe la posibilidad de que haya empresas que deseen implantarse debido a que poseen niveles menores de protección social y por tanto, un menor coste salarial.

Una verdadera Europa Social deberá armonizar los diferentes modelos sociales existentes en la actualidad a partir de un consenso entre todos los países implicados evitando de esta manera una posible competencia entre las distintas áreas; para ello se tendrán que realizar ajustes “por lo alto” y ajustes “por lo bajo”, coexistiendo durante algún tiempo los distintos sistemas. La evolución futura de la Europa Social depende de la combinación de estrategias (complementarias y alternativas a la vez) que plantean los diferentes intereses nacionales y sociales.

Una posible estrategia sería la de establecer las medidas necesarias para fomentar el crecimiento económico de los países menos desarrollados; esta posibilidad descansa en la *necesidad de crear instrumentos redistributivos* desde los sistemas de “alto régimen” hacia aquellos considerados de “bajo régimen”, basándose en el principio de la solidaridad intraterritorial dentro del marco europeo. Esta estrategia, que ya ha sido utilizada a través de los fondos estructurales, tendría como objetivo reducir la heterogeneidad del espacio social europeo transfiriendo, a través de una política redistributiva, una parte del diferencial de riqueza de los países más ricos hacia aquellos con una peor situación. De esta manera los países del sur, con estas medidas, podrían crecer y enriquecerse más rápidamente y poder así construir unos sistemas de protección social equiparables a los países del norte.

Pero la creación de una Europa social también puede plantearse a través de una estrategia totalmente opuesta a la anterior; los países del norte o los del llamado “alto régimen” pueden converger hacia los países del sur, reduciendo los costes salariales y el nivel de protección social; llevando a cabo una verdadera descapitalización en materia social. Este argumento es utilizado con demasiada frecuencia (Navarro, 1997) desde los planteamientos neoliberales para dismantelar el Estado de Bienestar. Esta estrategia parece la menos realista: por una parte, por la resistencia que se encontraría en los agentes sociales de los países del norte en reducir sus niveles de protección que actualmente poseen y que han sido adquiridos a través de una larga tradición en dicha materia;

no aceptarían una regresión en este campo como consecuencia de la construcción de una Europa Social; y por otra parte, los capitales se orientan más hacia las zonas de mayor gasto social que hacia las áreas de baja protección puesto que se consideran que dichas áreas son incapaces de mantener un tejido en infraestructuras y en capital humano necesarios para el desarrollo de sus actividades productivas.

*Otra de las hipótesis que se plantean es que no hay necesidad de crear una Europa Social.* Desde esta hipótesis se concibe a Europa simplemente como una zona de librecambio, entendiéndose el proceso de unificación europeo como la realización del mercado interior. Desde esta perspectiva se parte de la idea de que los sistemas sociales son complejos y además son producto de distintas culturas y de distintas tradiciones muy difíciles de armonizar, a lo máximo que se puede aspirar es a coordinarlos. Aquí, se entiende *la política social como un instrumento de acompañamiento* a la construcción y al funcionamiento del gran mercado europeo; en este sentido el papel de la protección social está vinculado, fundamentalmente, a objetivos relacionados con el establecimiento del mercado interior europeo orientándose concretamente hacia la eliminación de las barreras que en el plano social puedan aparecer.

En esta segunda alternativa, la protección social tiene un papel subordinado, es un mero instrumento (Crespo Valera, 1992) para poder lograr una adecuada y eficaz colaboración de los mercados europeos. Así, se plantean adoptar medidas de coordinación en materia de protección social y especialmente en materia de seguridad social que aseguren la libre circulación de personas dentro de la Unión Europea, alentando o favoreciendo la movilidad laboral.

Hay que señalar que es éste el nivel de coordinación el que se ha alcanzado hasta ahora: el reconocimiento de igualdad de tratamiento a los trabajadores emigrantes con los nacionales; mantenimiento de los derechos sociales adquiridos en cualquier país comunitario, reconocimiento de la posibilidad de transferir las prestaciones concedidas de un estado a otro, etc. Es indudable que en una dimensión europea es necesario que la protección social cumpla dicho papel aunque no debe ser el único ni tampoco el más importante.

También cabe destacar el *escaso interés que han demostrado los gobiernos europeos en profundizar la vía de la unificación y/o armonización social* y quizá ello sea debido a que temen perder su poder de intervención en su propio país; por ejemplo, hasta ahora las economías podían restablecer su competitividad (en el supuesto de poseer una productividad insuficiente o por haber alcanzado una inflación más alta de la esperada) utilizando como instrumento su política monetaria a través de la devaluación de la moneda. Pero con la unificación de las políticas monetarias esa posibilidad queda descartada, no va a ser posible que un país pueda modificar unilateralmente la paridad de las monedas. Con esta limitación que van a encontrar los Estados en materia de política económica buscarán otros instrumentos nuevos pudiendo ser uno de ellos “la devaluación social”, es decir, la reducción de los costes salariales a partir de

la disminución de las cargas sociales que soportan las empresas; apareciendo de esta manera como alternativa a la devaluación monetaria (Chassard, 1993). Un país estará más tentado de utilizar impropriamente sus competencias en materia de protección social cuánta menos influencia tenga sobre otros instrumentos que determinan su posición competitiva.

Las actuaciones llevadas hasta ahora a escala comunitaria, desde la firma de la Carta Social hasta la aprobación de los distintos programas de acción social, no implican ni armonización ni unificación de los sistemas sociales de protección; se centran en los niveles de protección social existentes actualmente a escala nacional y muy diferentes los unos de los otros, estableciendo límites que dificultan la armonización y/o unificación. En definitiva, *los avances que se han dado hasta ahora en la construcción de la Europa Social son bastante escasos*; y es este inmovilismo (activo o pasivo) en materia social (Pieters, 1992) el que abre el camino hacia el desmantelamiento de la protección social de los diferentes países de la Unión Europea.

En un horizonte temporal no muy lejano, las acciones europeas en materia de protección social deberán estar orientadas en una doble dirección: dar cohesión a la realización de un mercado único y lograr el objetivo de la equiparación progresiva de los diferentes niveles de protección social

Los aspectos sociales están marcados por el desarrollo u orientación que se le dé al proyecto europeo. La imposición de una u otra concepción marcará o bien la idea de una construcción europea puramente económica o por el contrario se impondrá la idea de la integración económica y social teniendo en cuenta el progreso y el bienestar de la ciudadanía.

## ANEXOS

**CUADRO N° 1.**  
**PORCENTAJE DE FAMILIAS POBRES EN LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA CE.**

	1980*	1985*	1988**	1993**
FRANCIA	18	14,8	14,9	16
ESPAÑA	20,3	17,8	17,5	19
PORTUGAL	31,4	31,7	26,5	29
ITALIA	12	14,7	22	18
GRECIA	20,5	17,4	20,8	24
IRLANDA	18,5	17,4	16,4	21
BELGICA	6,3	5,2	6,6	13
LUXEMBURGO			9,2	14
DINAMARCA	8	8	4,2	9
HOLANDA	6,9	7,9	6,2	14
R. UNIDO	14,1	18,9	17	23
ALEMANIA	10,3	9,2	12	13

Nota: Tomando como línea de pobreza el 50% del gasto equivalente medio. Los datos de 1980/85 no son comparables con los de 1988/93 porque están calculados con escalas de equivalencia (para adecuar el nivel de gasto al tamaño familiar) diferentes.

Fuente: \*Eurostat (1990) \*\*Eurostat (1994) y \*\*Eurostat (1997).

**CUADRO Nº 2.**  
**PORCENTAJE DE POBRES POR COMUNIDADES AUTONOMAS**  
**(SEGUN EL GASTO TOTAL PER CAPITA).**

	POBREZA SEVERA			POBREZA MODERADA		
	1973/74	1980/81	1990/91	1973/74	1980/81	1990/91
ANDALUCIA	6,7	5,6	3,3	36,6	32,4	28,5
CAST.LEON	6,1	3,3	2,4	34,4	24,2	24
CAST.MANC.	5,6	6,7	3,3	37,2	36,6	27,7
EXTREM.	10,8	9	7,3	48,4	43,1	40,8
GALICIA	3,8	3,6	2,8	31,3	24	23,6
MURCIA	3,8	2,7	2,9	30,1	23,9	25,1
CANARIAS	3	3,9	4,6	22,1	29,1	26,6
ARAGON	2	2,5	2,2	23,5	17,1	20,4
ASTURIAS	3,3	5,7	0,5	20,2	18,7	12,8
CANTABRIA	0,3	1,5	1,1	11,6	13,1	16,5
VALENCIA	2,1	1,8	1,9	19,1	19,1	20,8
RIOJA	1,7	1,7	0,3	11	9,7	5,2
NAVARRA	1,1	0,4	0,6	15,4	13,1	15,7
BALEARES	0,6	1,4	1,1	15,3	13,7	9,6
CATALUÑA	0,4	0,9	1	7,8	11,7	10,1
MADRID	0,4	0,5	0,2	6,8	11	7,4
PAIS VASCO	0,3	0,4	1	7,1	7,5	9,6

Nota: Pobreza severa: umbral del 25% del gasto medio per cápita. Pobreza Moderada: umbral del 50% del gasto medio per cápita.

Fuente: INE (1996) y elaboración propia.

**CUADRO N° 3**  
**GASTOS TOTALES DE PROTECCION SOCIAL EN LOS PAISES DE**  
**LA UNION EUROPEA 1980-1993. (PORCENTAJES DEL PIB)**

PAISES	1970	1980	1993	Diferencia 93-80
Alemania	21.5	28.8	31.0	2.2
Bélgica	18.7	28.0	27.6	-0.4
Dinamarca	19.6	28.7	33.2	4.5
España	-	18.2	24.5	6.3
Francia	19.2	25.4	30.9	5.5
Grecia	-	9.8	16.3	6.5
Holanda	20.8	30.1	33.6	3.5
Irlanda	13.2	20.6	21.4	0.8
Italia	17.4	19.4	25.8	6.4
Luxemburgo	15.9	26.4	24.9	-1.6
Portugal	-	12.9	18.3	5.4
Reino Unido	15.9	21.5	27.8	6.2
Austria	-	-	-	-
Finlandia	-	-	35.4	-
Suecia	-	-	-	-
Total UE (12)	19.0	24.3	28.9	4.6

Nota: La cifra de la UE 1970 se refiere a los 9 estados miembros. La cifra de Alemania en 1993 corresponde al total de las dos Alemanias, incluidos los nuevos Landers  
Fuente: Eurostat: SEEPRO: Cuentas Nacionales y MTSS: Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social, Ejercicio 1996. Informe Económico-Financiero

**CUADRO N° 4**  
**GASTO DE PROTECCION SOCIAL POR FUNCIONES EN LOS PAISES**  
**DE LA UE.1993. (% PIB)**

<b>PAISES</b>	<b>% gasto de protec./PIB</b>	<b>% gasto vejez, invalidez supervivencia/PIB</b>	<b>% gasto enfermedad/PIB</b>	<b>% gasto desempleo/PIB</b>
Alemania	31.0	15.6	8.0	2.0
Bélgica	27.6	14.8	6.0	2.6
Dinamarca	33.2	14.0	6.1	4.1
España	24.5	11.8	6.0	4.8
Francia	30.9	14.9	7.7	2.0
Grecia	16.3	11.8	2.3	0.5
Holanda	33.6	19.1	7.1	2.9
Irlanda	21.4	7.3	6.1	3.0
Italia	25.8	17.6	5.5	0.5
Luxemburgo	24.9	14.7	5.9	0.2
Portugal	18.3	9.4	5.3	0.8
Reino Unido	27.8	14.3	5.2	1.6
EU 12	28.5	14.3	6.5	1.9
Finlandia	35.4	16.8	7.4	3.3

Fuente: Eurostat: SEEPRO y MTSS, Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social, Ejercicio 1996. Informe Económico-Financiero.

**CUADRO N° 5**  
**PIB Y GASTOS EN PROTECCION SOCIAL PER CAPITA EN LOS**  
**PAISES DE LA UE. 1993.**

<b>PAISES</b>	<b>PIB</b>
Luxemburgo	26.7
Bélgica	17.8
Alemania	17.3
Francia	17.2
Dinamarca	16.9
Italia	16.6
Holanda	16.6
Reino Unido	15.5
Irlanda	12.5
España	12.2
Portugal	10.7
Grecia	9.8

<b>PAISES</b>	<b>GASTO</b>
Luxemburgo	6.6
Dinamarca	5.6
Holanda	5.6
Alemania	5.4
Francia	5.3
Bélgica	4.9
Reino Unido	4.3
Italia	4.3
España	3.0
Irlanda	2.7
Portugal	2.0
Grecia	1.6

Nota: En miles de unidades de paridad de compra.

Fuente: MTSS Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social, Ejercicio 1996.  
Informe Económico y Financiero.

**CUADRO N° 6**  
**PARTICIPACION EN LA FINANCIACION DEL GASTO EN PROTECCION SOCIAL SEGUN FUENTES EN LA UNION EUROPEA Y EN ESPAÑA, 1980-1993 (Porcentajes del total).**

Fuentes	1980		1993		Diferencia 1993-1980	
	UE	España	UE	España	UE	España
Empleadores	45.4	63.6	39.1	50.2	-6.3	-13.4
Personas protegidas	22.0	18.8	25.0	16.8	3.0	-2.0
Aportación pública	27.9	16.1	30.0	31.0	2.1	14.9
Otros ingres.corrient.	4.7	1.5	5.9	2.0	1.2	0.5
Total ingres.corrient.	100.0	100.0	100.0	100.0	-	-

Fuente: MTSS, Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social, Ejercicio 1996.  
Informe Económico-Financiero.

## BIBLIOGRAFIA

- ADNETT, N., (1996): *European labour markets. Analysis & policy*. Addison Wesley Longman. England.
- AGUIRRE, M. (1995). *Los días del futuro*. Icaria. Barcelona.
- ALMUNIA, J., CARABAÑA, J. Y NAREDO, J.M. (1993). "Renta, riqueza y empleo". *Documentación social* nº 93.
- ATKINSON, A.B., SMEEDING, T.M. Y RAINWATER, L. (1995). "La distribution des revenus dans les pays de l'OCDE". *Etudes de politique sociale* nº 18.
- CASADO, D. (1994). *Sobre la pobreza en España 1965-1994*. Hacer.
- CHASARD, Y. (1991). "Polarización y desigualdad social en Francia en los años ochenta". *Debats* nº 35/36.
- CHASSARD, I., (1993): "Mercado único y seguridad social", *Los sistemas de seguridad social y el mercado único europeo*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.
- COMISIÓN EUROPEA (1996): *La protección social en Europa*. Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (1997): *La protección social. Modernización y mejora de la protección social*. COM (97)102. Bruselas.
- CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL (1996): *Economía, Trabajo y Sociedad. Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral*. Madrid.
- CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL (1997). *La pobreza y la exclusión social en España*. Informe nº 8.
- CORDOBA, J. Y GARCIA ALVARADO, J.M. (1991). *Geografía de la pobreza y la desigualdad*. Síntesis. Madrid.
- CRESPO VALERA, S., (1992): "La cobertura de las necesidades sociales en la Europa comunitaria", *Los sistemas de seguridad social y las nuevas realidades sociales*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.
- ESTEFANIA, J. (1996). *La nueva economía. La globalización*. Debate. Madrid.
- EUROSTAT (1990). *La pauvreté en chiffres: l'Europe au début des années 80*. Luxemburgo.
- EUROSTAT (1994). *Poverty statistics in the late 1980s: research based on micro-data*. Luxemburgo.
- EUROSTAT (1995). *Portrait social de L'Europe*. Luxemburgo.
- EUROSTAT (1996): *Dépenses et recettes de protection sociale 1980-1994*. Office des publications officielles des Communautés européennes. Luxemburgo.
- EUROSTAT (1997). *Population et conditions sociales*. Statistiques en bref. Luxemburgo.
- EUVRARD, F. Y PRELIS, A. (1994). "La lutte contre la pauvreté dans la construction européenne". *Recherches et prévisions*. nº 38.
- FUNDACION FOESSA (1994). *V Informe sociológico sobre la situación social en España. Sociedad para todos en el año 2000*. Madrid.
- GARCIA VALCARCEL, J. (1984). *La pobreza en España y sus causas*. Fundación Agape. Madrid.
- GARCIA-NIETO, J.N. (1991). "Nueva pobreza en España". *Debats* nº 35/36.
- GOBIERNO VASCO (1987). *La pobreza en la Comunidad Autónoma Vasca (avance)*. Departamento de Trabajo y Seguridad Social. Vitoria.
- GOBIERNO VASCO (1992). *Plan Integral de Lucha contra la Pobreza en Euskadi. Balance 1994*. Documentos de Bienestar Social nº 64.
- GOBIERNO VASCO (1993). *Informe de Evaluación del Plan de Lucha contra la Pobreza en Euskadi 1990-1991*. Documentos de Bienestar Social nº 51.

- GOBIERNO VASCO (1993). *La inserción, a debate*. Documentos de Bienestar Social nº 52.
- GOBIERNO VASCO (1996). *Plan Integral de Lucha contra la Pobreza en Euskadi. Balance 1990-1991*. Documentos de Bienestar Social nº 51.
- GOMEZ URANGA, M. (1995). *La protección social en Euskal Herria*. Fundación Robles-Arangiz. Bilbao.
- INE (1995). *Encuesta sobre la distribución salarial en España 1992*. Madrid.
- INE(1996). *Encuesta de Presupuestos Familiares. Desigualdad y pobreza en España. Estudio basado en las Encuestas de Presupuestos Familiares 1973-74, 1980-81 y 1990-91*. Madrid.
- LEAL MALDONADO, J. (1992). "Los procesos de desigualdad en la sociedad española". *Documentación social* nº 88.
- LENOIR, D., (1994): *L'Europe Social*. La Decouverte (coll. Repères). París.
- LUARD, E. (1990). *The globalization of politics*. New York University Press.
- MILANO, S (1992). *La pauvreté dans les pays riches. Du constat à l'analyse*. Nathan.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (1996): *Proyecto de presupuesto de la Seguridad Social; Ejercicio Económico-Financiero y previsión de liquidación*. Madrid.
- MITTELMAN, J.H. (1996). *Globalization. Critical reflections*. Lynne Rienner. London.
- MITTER, S. (1989). "Empleo flexible y pobreza en el norte". *Desarrollo* nº 15.
- MONTES, P., (1996): *El desorden neoliberal*. Trotta. Madrid.
- MUÑOZ DE BUSTILLO, R. (1992). "Evolución del reparto de la renta". *Documentación social* nº 88.
- NAVARRO, V., (1997): *Neoliberalismo y Estado del Bienestar*. Ariel Sociedad Económica. Barcelona.
- O.I.T. (1995). *El empleo en el mundo 1995*. Ginebra.
- O.I.T. (1996). *El empleo en el mundo 1996/97. Las políticas nacionales en la era de la mundialización*. Ginebra.
- PECK, J. (1995). "Regulating labour: The social regulation and reproduction of local labour-markets". En *Globalization, institutions and regional development in Europe*. Amin, A. y Thrift, N. (ed.). Oxford University Press. New York.
- PEREZ DOMINGUEZ, C. (1997). *Los salarios en España durante la década de los 80*. Universidad de Valladolid.
- PIETERS, D., (1992): "Consecuencias del Mercado Único Europeo para los sistemas nacionales de Seguridad Social: ¿Vamos hacia una armonización con vistas a 1993?", *Los sistemas de Seguridad Social y las nuevas realidades sociales*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G., (1994): *V Informe Sociológico sobre la Situación Social en España. Sociedad para todos en el año 2000*. Fundación Foessa. Madrid.
- ROJO TORRECILLA, E. (1992). "Diversidad y desigualdad en el mercado de trabajo". *Documentación social* nº 88.
- ROOM, G. (1990). *New poverty in the European Community*. Macmillan. Londres.
- SANDOVAL, V. (1991). "Resurgimiento y transformación de la pobreza en Francia". *Debats* nº 35/36.
- SANZO, L. (1989). "Crisis y desigualdad social en Euskadi". *Inguruak* nº 5.
- TEEKENS, R. Y ZAIDI, A. (1990). "Pobreza relativa y absoluta en la Comunidad Europea". *I.C.E.* nº 686.

- THERET, B., (1994): "De l' Etat-Providence National à l' Etat-Providence Européen", *Problèmes Economiques* nº 2376.
- THERET, B., (1995): *L'Etat, la Finance et le Social*. La Decouverte. París.
- TORTOSA, J.M. (1993). *La pobreza capitalista. Sociedad, empobrecimiento e intervención*. Tecnos. Madrid.
- TOWNSEND, P. (1993). *The international analysis of poverty*. Harvester Wheatsheaf. London.
- VIDAL VILLA, J.M. (1994). *Mundialización de la economía vs. Estado centralista*. En *La Economía Mundial en los 90*, Berzosa, C. (coord.). Icaria. Barcelona.
- VILA, L. (1989). "¿Cuándo dejará de haber pobres en Europa?". *Documentación social* nº 76.
- VVAA (1993): *La larga noche neoliberal. Políticas económicas de los ochenta*. Icaria-ISE. Barcelona.
- VVAA (1995). *Desigualdad y pobreza hoy*. Talasa. Madrid.
- VVAA (1996): *Dilemas del Estado de Bienestar*. Fundación Argentaria. Madrid.

**SISTEMA FORMATIVO Y  
TEJIDO PRODUCTIVO  
VASCO. RETOS ANTE  
EL SIGLO XXI**

**Anton Borja Alvarez**

*Profesor Titular de Economía Aplicada de la EHU-UPV*



## **SISTEMA FORMATIVO Y TEJIDO PRODUCTIVO VASCO. RETOS ANTE EL SIGLO XXI**

*Anton Borja Alvarez*

### **1. INTRODUCCION**

En nuestros días, la tecnología y los sistemas productivos son más complejos, lo que supone que la aptitud para utilizar con eficacia y beneficio la tecnología y optimizar los equipos productivos, depende de la formación y de la polivalencia de los recursos humanos, así como de la calidad de las relaciones entre investigación y empresas, de las formas organizativas existentes dentro de las empresas y entre empresas, entre otros factores. De aquí que aspectos como la formación adquieren cada vez mayor importancia desde el punto de vista económico y productivo.

Se abordan en este trabajo, en primer lugar, algunos aspectos relevantes del sistema formativo vasco actual así como de la evolución del sistema productivo vasco.

A continuación la dinámica institucional tanto en la esfera productiva como en la formativa.

Una vez visto lo anterior, nos adentraremos en algunos aspectos referentes a un contexto de soberanía tanto para el mundo productivo como para el campo formativo, señalándose unas consideraciones finales, dejando la puerta abierta a posteriores desarrollos.

### **2. SISTEMA FORMATIVO VASCO**

A la hora de analizar el sistema formativo vasco conviene considerar, como señala Caroli (1.995), cuatro elementos: modo de organización del sis-

tema escolar; modo de formación realizada por las empresas; propensión y gastos específicos para la formación; grado de institucionalización de la formación.

## **2.1. Sistema de formación reglado**

A lo largo de los años 90, se puede afirmar que los estudios de E.G.B. se cursan por la totalidad, prácticamente, de la población hasta los 14 años, aunque se mantiene un fracaso escolar que se acerca al 30 %. En cuanto a los estudios de Bachillerato y de Formación Profesional (tanto para el 1<sup>er</sup> como para el 2<sup>o</sup> grado) mantienen tasas de escolarización aceptables (siendo más del 50 % los estudiantes que cursan el Bachillerato). Asimismo es significativo que el fracaso escolar tanto para la F.P. como para el B.U.P. oscila alrededor del 40 %, en esta década.

Así como el Bachillerato tradicional (B.U.P.) adolece de ser exclusivamente preparador para la Universidad, academicista, estando ausente la orientación y preparación para el mundo del trabajo, la Formación Profesional tradicional (F.P.1 y F.P.2) también adolece de una estructura rígida y académica, no adecuándose a la dinámica del mundo productivo.

Por tanto, podemos afirmar que tenemos un sistema educativo no universitario, de carácter académico, alejado de la dinámica productiva, reflejo de la separación existente entre el mundo educativo y el mundo productivo.

Respecto a la Universidad, ha habido un aumento espectacular del volumen de estudiantes, situándose por encima de las 98.000 las personas que realizan este tipo de estudios.

Como se aprecia en el cuadro 1 (Pág. 339), la proporción mayor de alumnos corresponde al apartado de “C.C. Jurídicas y Sociales”, siguiéndole a continuación los estudios técnicos (tanto de grado medio como de grado superior). Aunque la media para nuestro caso es superior que la media española, hay que señalar que estamos por debajo de los porcentajes de otros países europeos. Y esto adquiere mayor relieve cuando se analiza la participación de universitarios en el tejido productivo.

De cualquier forma el nivel de estudios de la población vasca, en general, no es alto.

De todo lo señalado se puede destacar:

1. Un sistema educativo, de carácter academicista en todos sus niveles, tanto los no universitarios como el universitario.
2. Tasas de escolarización, en general, adecuadas hasta los 34 años, pero con bajo nivel de estudios los tramos posteriores de edad.
3. Volumen creciente de universitarios, aunque los estudios técnicos no tienen un peso mayoritario.

**CUADRO 1**  
ESTUDIANTES (1.994 – 1.995)

	CAPV %	Navarra %
Humanidades	8,4	4,6
CC. Jurídicas y Sociales	51,9	44,6
CC. Experimentales	7,6	3,5
CC. Salud	4,9	16
Técnicas	23,4	29,8
Titulaciones Propias	3,8	1,5
Total estudiantes	76.254	22.159

*Fuente: "Estructuras de interfaz en el sistema español de innovación"*  
C.T.T. Valencia. 1.996

**CUADRO 2**  
POBLACION UNIVERSITARIA OCUPADA (1.993)

	CAPV %	Navarra %
Agricultura y Pesca	5,5	4,6
Industria	8,0	7,5
Construcción	6,0	1,9
Servicios	25,7	24,1
Todos los sectores	17,9	16,4

## **2.2. La formación continua y ocupacional**

Es en el campo de la población activa y ocupada donde aparecen aspectos relevantes.

Es en la población activa menor de 35 años (cuadro 4, pág. 340) donde un 70 % de la población activa tiene bajos niveles de cualificación. Y esa tendencia se agudiza en la población ocupada. Según un estudio de SPRI (1.993), para la CAPV, en el sector industrial<sup>1</sup>, las cualificaciones se distribuyen del siguiente modo:

<sup>1</sup> Para Navarra, la situación es parecida, dado que la industria sólo cuenta con un 7,48 % de personal procedente de la Universidad.

**CUADRO 3**  
NIVEL DE ESTUDIOS (1.991)

Total población	Analfabeta	Sin estudios	1er Grado	2º Grado		3er Grado
				1er Ciclo	2º Ciclo	
CAPV = 1.749.568 h	1,3	8,4	39,4	19,5	22,0	9,2
Navarra = 429.451 h	0,9	13,2	37,7	19,1	19,6	9,2

Fuente: INE Censo 1.991

- Sin estudios = Leer y escribir: menos de 5 años de escolaridad  
 1er Grado = Estudios primarios o 5 cursos aprobados de E.G.B.  
 2º Grado = 1er Ciclo = Bachillerato elemental. Graduado Escolar o E.G.B. completo  
 2º Grado = 2º Ciclo = Formación Profesional, 1er Grado, oficialía industrial, Formación Profesional 2º Grado; maestro industrial, Bachillerato Superior; B.U.P.  
 3er Grado = Estudios universitarios de primero, segundo o tercer ciclo.

**CUADRO 4**  
POBLACION ACTIVA Y NIVEL DE ESTUDIOS CAPV % (1.993)

	Mujer 16-24	Hombre 16-24	Mujer 24-35	Hombre 24-35	Mujer 35-64	Hombre 35-64	Total Total
Sin estudios	0,4	0,6	0,4	0,3	2,9	2,5	1,5
Primarios	27,7	39,6	26,4	35,5	54,5	56,3	44,5
Profesionales	35,4	37,4	26,8	28,4	12,5	14,6	21,8
Secundarios	17,2	15,2	11,0	12,0	14,2	11,5	12,7
Univ. Medios	9,3	3,0	15,4	6,7	9,2	5,8	8,0
Univ. Superiores	10,1	4,2	20,1	17,2	6,7	9,2	11,4
Total	27.317	34.185	86.736	121.611	114.891	296.357	681.097

Fuente: Luis Sanzo (1.996)

1. Titulados universitarios medios y superiores: 12,1% (de los cuales 4,3% son ingenieros técnicos y el resto ingenieros, economistas y directivos)
2. Cualificación media: 21,6 % (de los cuales 10,4 % administrativos)
3. Baja cualificación: 66,2 % (de los cuales "mano de obra no cualificada", 34,9 % y "oficiales" (F.P. 1er grado), 26,7 %)

Es decir, tenemos un tejido productivo, especialmente en la industria, en el que más del 60 % de los ocupados no han realizado los estudios del Bachillerato. Por ello adquiere gran importancia la formación continua. En los años 80, se realizaban cursos de recualificación profesional tratando de resolver necesidades inmediatas, y en la gran mayoría de los casos a iniciativa de los trabajadores (J. García Carrasco, 1.997: 203). En un estudio realizado por IKEI (1.990) se señalaba que, para 1.989, el 72 % de las empresas vascas no dedican recursos ni realizan actividades de formación (sobrepasando el 80 % en las empresas de menor de 20 empleados). Por otra parte el 18,8 % lo hace esporádicamente y únicamente un 8,1 % de empresas realizan actividades formativas regularmente.

En la década de los años 90, la formación continua adquiere una importancia creciente. Así en los programas financiados por FORCEM entre los años 1.993 y 1.995 y para la CAPV y Navarra evolucionarán los recursos dedicados de 497 millones de pts a 3.306 millones de pts (pasando de 23.007 a 73.905 participantes)

Conviene analizar las líneas metodológicas de la formación continua. Como se señala oficialmente (Gobierno Vasco, 1.997), en una de ellas se parte del diagnóstico de necesidades de la empresa, de corte inmediatista, buscando la optimización de los puestos de trabajo en la mayoría de los casos. Otra línea de actuación, en pequeñas empresas, se basa en analizar necesidades comunes a un sector o un grupo, pero debido a diversas dificultades (cultura empresarial, disparidad de situaciones empresariales, etc. ) no ha incidido realmente en la recualificación del personal laboral.

Finalmente hay una tercera línea de actuación que se caracteriza por basar las ofertas de formación en catálogos formativos de empresas especializadas.

Todo lo anterior nos lleva a caracterizar esta dinámica formativa como de corte tradicional, taylorista, buscando la optimización a corto plazo de los puestos de trabajo, con una ausencia total de enfoque estratégico de la formación. No deja de sorprender cómo, hasta la fecha, la dinámica del FORCEM se ha volcado en la gestión de los planes de formación y no en la evaluación, antes, durante y después de la realización de los planes formativos. Todo lo cual repercute en la ausencia de enfoques estratégicos de la formación y su relación con la estrategia empresarial, las formas organizativas y la dinámica laboral.

En cuanto a la *formación ocupacional*, ésta, como señala M. Fernández Enguita (1.990), “comparte con el resto del sistema educativo importantes funciones como son las de capacitar para el empleo, socializar para el trabajo, servir como dispositivo de selección, formar parte de las competencias individuales para la competencia del mercado de trabajo y garantizar la custodia de los jóvenes”.

Tanto para la CAPV como para Navarra, hay diversas actuaciones institucionales. Programas pertenecientes al Plan F.I.P., programas dependientes de

los Departamentos de Trabajo, entre otros, dan como resultado la dedicación de cuantiosos recursos (solamente en la CAPV, en 1.995, se dedicaron 3.994 millones de pts) que se enfocan como paliativos ante el paro existente pero con una ausencia completa de visión estratégica de la formación. Tanto la ausencia de orientaciones en los programas de formación ocupacional como el solape y repetición de intervenciones desde diversas Administraciones, sin unificación de criterios ha dado lugar a “un resultado bastante caótico” (Gobierno Vasco, 1.997)

### **2.3. Evolucion del sistema productivo vasco**

La dinámica productiva vasca, particularmente la industria, ha seguido evoluciones diferentes según las regiones vascas.

La estructura industrial de la CAPV continúa caracterizándose por la especialización de ciertos sectores industriales<sup>2</sup> en la fabricación de transformados metálicos, aunque reduce su aportación al PIB industrial (del 43,9 % en 1.985 al 40,9 % en 1.994). El sector de la energía y agua también disminuye su aportación en dicho periodo, desde el 16,2 % al 15,9 %, aumentando la participación de las otras dos divisiones industriales: otras manufacturas (del 22,6 % al 25,1 %) e industria básica (del 17,3 % al 18,5 %).

El PIB industrial experimenta un crecimiento real del 28,9 % a lo largo del periodo 1.984 – 1.994 (2,9 % anual) extendiéndose esta favorable evolución al conjunto de los grandes sectores industriales.

A pesar de las reestructuraciones industriales producidas desde mediados de los años 70 hasta comienzos de los años 90 siguen predominando las industrias maduras de nivel tecnológico medio o bajo. Solamente un 4,2 % de la plantilla industrial realiza labores de tipo tecnológico y de innovación (en 1.992).

El volumen de ingenieros industriales, licenciados e ingenieros técnicos alcanza un valor del 8,7 de toda la plantilla industrial para el conjunto de actividades productivas.

Como han señalado algunos estudiosos (M. Navarro, 1.994) solamente el 8,1 % de la producción vasca es de nivel tecnológico alto, un 31,41 % es de nivel tecnológico medio y un 60,4 % de nivel tecnológico bajo.

Teniendo en cuenta que la economía vasca está recientemente abierta al extranjero (20 % de su producción industrial se exporta y un 19 % de los productos manufacturados consumidos proceden del extranjero), es significativo que la casi absoluta mayoría (95 %) de los productos exportados sean de bajo y medio nivel tecnológico.

---

<sup>2</sup> Energía y Agua, Industria Básica (metálicas básicas, industria no metálica y química), Transformación de metales y otras manufacturas.

**CUADRO 5**  
DISTRIBUCION DE ESTABLECIMIENTOS INDUSTRIALES (1.994)

	< 6	6-19	20-49	50-99	100-199	200-999	> 1.000	TOTAL EMPRESAS
CAPV %	64,3	22,9	7,5	2,7	1,5	1,0	0,05	12.820
Navarra %	91,4	5,8	1,3	0,4	0,4	0,2	0,02	28.600

El tejido industrial de la CAPV, según el INE (1.995) está formado por 12.820 empresas, de las cuales el 87 % cuentan con menos de 20 trabajadores.

En cuanto a Navarra su tejido productivo es más diversificado, habiendo tenido un crecimiento económico intenso en los años 80 consolidando una economía que ha podido afrontar ciertas dificultades en los primeros años 90. Como vemos en el cuadro anterior, el sector industrial navarro está compuesto fundamentalmente por PYME: de las 28.000 empresas industriales, el 97 % cuentan con menos de 20 trabajadores.

La principal característica de la empresa navarra es su elevada atomización con una cantidad dominante de empresas locales de menos de 50 trabajadores (el 71 % de ellas sin asalariados) y la mayoría de las que sobrepasan este número de trabajadores con capital extranjero (unas 100).

El 80 % de los trabajadores del sector industrial pertenece a empresas con menos de 500 empleados.

Navarra, en 1.992, está especializada en productos metálicos (24,6 %), alimentación 16,5 % y material de transporte 24,6 %, todo ello con relación a la riqueza generada o PIB. En el sector servicios, créditos y seguros (11,3 %), servicios públicos (21%), recuperación y reparaciones (5,3 %) y enseñanza y sanidad privadas (4,8) son los que tienen mayor peso.

La especialización del aparato industrial se traduce en forma más acusada en su comercio exterior. Para 1.995 las exportaciones supusieron 503.961 millones de pts (el 58 % corresponden a material de transporte) y las importaciones supusieron 290.426 millones de pts (el 25 % corresponde a material de transporte).

Respecto a la inversión extranjera, los flujos de entrada, en la década de los 90, han sido muy importantes (con oscilaciones que van de 40.606 millones de pts en 1.980, 130.523 millones de pts en 1.994 y 23.944 millones de pts en 1.996). Como consecuencia de ello ha consolidado unas posiciones importantes en la industria navarra. De las 30 mayores empresas industriales, 20 están mayoritariamente participadas por capital extranjero y representan el 25 % del empleo industrial total.

A pesar de la diversidad de estructuras industriales en los territorios vascos (en Bizkaia predominan las metálicas básicas frente a la de transformados metálicos en Navarra) el nivel tecnológico de la industria vasca es predominantemente de tipo medio y bajo. Es significativo que, en 1.993, los gastos de I+D en la CAPV han sido de 1,2 % del PIB y de un 0,98 % del PIB para el caso navarro, lo que suponen valores muy alejados de los recursos que dedican el Estado francés, 2,41 % y en el caso alemán 2,81 %.

### **3. DINAMICA INSTITUCIONAL: POLITICA INDUSTRIAL Y POLITICA EDUCATIVA**

Una vez vistos algunos aspectos importantes del sistema formativo y sistema productivo vasco abordamos la dinámica institucional en los ámbitos formativo y productivo señalando los puntos de encuentro de ambos mundos y los efectos de las dinámicas institucionales sobre el tejido socio-productivo vasco.

#### **3.1. Política industrial vasca.**

Si ya en los años 80 hubo actuaciones constantes en Navarra, pero especialmente en la CAPV, para impulsar el desarrollo tecnológico, a través de subvenciones a los departamentos de I+D de las empresas y del apoyo a la creación y desarrollo de centros tecnológicos, va a ser en los años 90 cuando se produzca una remodelación e impulso de la política industrial y tecnológica.

En la CAPV, se aprueba el “marco de política industrial 1.991-1.995” incluyendo un conjunto de las políticas básicas, con unas inversiones presupuestadas de 926.000 millones de pesetas (650.000 millones de pts a cargo de la iniciativa privada). En el programa de competitividad, se crean y desarrollan los “cluster” (conjuntos de industrias y entidades relacionadas con relaciones verticales, compradores-vendedores, y relaciones horizontales, -clientes, tecnología...- que se apoyan mutuamente).

Se plantea asimismo una política tecnológica, facilitando la creación, desarrollo y asimilación de tecnologías por parte de las empresas.

Los programas tecnológicos del Gobierno de Vitoria descansan tanto en las actuaciones de la SPRI en este campo, con escasos recursos respecto a los fines planteados, como en el marco de política tecnológica y centros tecnológicos tutelados. En este último apartado se instauran organismos como el Consejo Vasco de Tecnología, y se consolidó la Red Vasca de centros tutelados. A pesar de las ambiciosas actuaciones proyectadas la dotación de recursos es escasa.

Posteriormente, en 1.996 se aprueba el “Plan de Política Industrial” para el periodo 1.996-1.999, con la misma filosofía liberal que el anterior y con

parecidas directrices. El enfoque liberal se manifiesta en la dotación presupuestaria prevista del Departamento de Industria que evoluciona de 31.856 millones de pesetas en 1.996 a 27.181 millones de pesetas en 1.999. Tanto en el plan anterior como en el actualmente vigente la orientación económica dominante es la liberal, siendo por tanto los empresarios y la iniciativa privada los agentes impulsores por excelencia del desarrollo económico, señalándose que “la participación pública deberá servir para desarrollar las infraestructuras básicas del País pasando a la iniciativa privada la gestión de las empresas una vez se haya alcanzado el objetivo”. Es decir se reduce el papel de la política industrial del gobierno a crear condiciones favorables para el fortalecimiento del mercado cuando la propia política pública es la que participa y debe participar en esta asignación de los recursos, ya que el mercado por sí mismo es incapaz de lograr automáticamente la asignación óptima de recursos. El papel que el sector público se autoasigna consiste en relegar su actuación a la puesta en beneficios de empresas que el sector privado ha abandonado y, una vez reestructuradas y saneadas, ofrecerlas de nuevo al capital privado. El sector público se convierte así en un elemento subsidiario del capital privado. De este modo no puede desarrollarse una empresa pública que sea capaz de reconstituir el tejido productivo; por ello no es extraño la ausencia de empresa pública vasca como elemento dinamizador y compensatorio en la política industrial practicada tanto en la CAPV como en Navarra. Es significativo como la “Sociedad para el desarrollo de Navarra” (SODENA), fundada en 1.984, y en la que participan el Gobierno de Navarra (80 %) y la Caja de Ahorros de Navarra (20 %) ha participado en 45 empresas con inversiones cercanas a los 20.000 millones de pts y a la vez se han desarrollado prácticas privatizadoras, como en los casos de Bosch y Sanyo, donde poseía participaciones importantes que ha vendido al sector privado. Así mismo la pasividad mostrada por las instituciones navarra ante el cierre y traslado de Danone, en 1.995.

Lo mismo podía señalarse para el Gobierno de Vitoria, en los casos de SPRITEL, TEKEL, la venta de acciones del grupo siderúrgico vasco (G.S.B.) y la venta de acciones de Indelec en manos de la SPRI a la multinacional sueca Ericsson, entre otros casos.

Esta filosofía liberal prima, ante todo, la atracción de inversión extranjera, ante la falta de inversiones productivas propias. Se considera que la venida del inversor extranjero puede ser considerado como la solución a este problema sin reparar en el hecho de que las inversiones anunciadas se sitúan, dentro de un proceso productivo global, en una fase intermedia o enfocada hacia mercados exteriores (como es patente en el caso de Navarra).

La decisión de localización de una inversión está relacionado con la capacidad productiva existente, con el tejido productivo, etc... En la actualidad las decisiones de localización de la inversión se plantean en un contexto de concentración espacial de los capitales, lo que conlleva una capacidad competencial por parte de las instituciones vascas para obtener ventajas y superar obs-

táculos en la toma de decisiones. Y hay que señalar que se carecen de ciertas competencias estratégicas en la determinación de inversiones.

Por ello aunque en el plan vigente se plantean la promoción de nuevos proyectos empresariales para el periodo 1.996-1.999, con inversiones de 140.000 millones de pts y subvenciones a conceder de 30.000 millones de pts, creemos que es preciso una reorientación de criterios a la hora de tomar decisiones.

Otro aspecto a resaltar es la débil política tecnológica. Como ya se ha señalado, a pesar de insistir, en los documentos oficiales, sobre la importancia de la I+D en las empresas industriales vascas, en la realidad, en los años 90, es un volumen de empresas pequeño (entre 200 y 400) la que consigna gastos de I+D. Y hay que indicar que en la CAPV hay más de 6.000 establecimientos industriales con más de 6 asalariados.

Es cierto que se ha aprobado un Plan de Ciencia y Tecnología (1.997-2.000) (PCT), mejorando ciertos aspectos de la gestión y dotándole con una financiación de 42.300 millones de pts para el periodo considerado. De cualquier modo el porcentaje de PIB dedicado a I+D, para el año 2.000 se queda en un 1,5 %, cifra bastante alejada respecto a los recursos dedicados a este fin, en Alemania y otros países europeos.

### **3.2. Política educativa**

La evolución de la dinámica productiva y social plantea al sistema educativo diversos retos y exigencias que, en nuestro caso a través de la LOGSE (1.990) se intenta responder en los diversos tramos educativos.

Uno de los nuevos aspectos que se contempla en la nueva ley educativa, consiste en el acercamiento entre el mundo educativo y el productivo a través de una concepción amplia de profesionalidad.

Así se introduce, tanto para la *Educación Secundaria Obligatoria* (E.S.O.) (12 a 16 años), y para los *Bachilleratos* (16 a 18 años), la “formación básica de carácter profesional”, como conjunto de conocimientos, aptitudes y capacidades básicas relacionadas con un número amplio de profesiones. Se señalan, de este modo:

- La dimensión práctica y potencialmente profesionalizadora de las materias tradicionales.
- La educación tecnológica general, a través de la materia “Tecnología”
- El establecimiento de objetivos que favorezcan la transición a la vida activa.

Asimismo en Bachillerato se hace hincapié en la “formación básica de carácter profesional tanto en la renovación de contenidos tradicionales como en la posibilidad de configurar itinerarios en función de estudios posteriores”.

Aunque es evidente la existencia de lagunas en la dimensión profesionalizadora en el planteamiento de los objetivos (y las incógnitas aumentan en la aplicación práctica de los aspectos señalados...), de cualquier forma constituye un paso adelante respecto a la vieja visión del Bachillerato y de la E.G.B.<sup>3</sup>.

Pero es en los planteamientos de la *nueva Formación Profesional*, tanto para los ciclos de tipo medio como de tipo superior, donde aparece una concepción amplia de profesionalidad que se asienta en la competencia profesional, de modo que los títulos profesionales acreditan a las personas un nivel de formación y una cualificación profesional con valor en el mercado del trabajo. La profesionalidad incluye: capacidades técnicas, capacidades organizativas y de comprensión económica, capacidades de cooperación y de relación con el entorno; y capacidades de respuesta a las contingencias.

Los ciclos formativos tienen una estructura modular planteándose una única red de Formación Profesional, superando la vieja división de la F.P. escolar, F.P. ocupacional y F.P. continua. De este modo pueden adquirir certificaciones profesionales tanto los jóvenes que cursan estudios de carácter inicial como los adultos, ocupados o parados, siguiendo itinerarios profesionales variados.

Una red integrada de F.P. se basa en la realización de un Sistema Integrado de Cualificaciones, referente de competencias profesionales, común para toda la formación estableciendo los niveles, extensión y características de las competencias profesionales. Las empresas conocerán lo que pueden esperar de las personas y podrán mejorar la planificación de sus recursos. Las organizaciones sindicales y profesionales tendrán instrumentos para negociar condiciones de trabajo. Y las personas sabrán lo que se espera de ellas en las situaciones de producción y conocerán las competencias profesionales con validez en el mercado de trabajo.

Ahora bien, si el sistema de formación ha de procurar al sistema productivo las competencias que éste precisa, el primer gran problema es conocer estas necesidades. La identificación de las necesidades de cualificación ha de realizarse a través de una "Agencia para el desarrollo de las cualificaciones" realizando diversos tipos de tareas, entre otras.

- Definir la estructura de cualificaciones logrando el consenso de las organizaciones productivas y sociales.
- Definir y asegurar el "Sistema de reconocimiento de créditos de competencia".
- Realizar estudios sobre la evolución de las cualificaciones.

Con respecto a la *Universidad*, tradicionalmente se afirma que tiene como misión la creación y transmisión de saber, la investigación y la forma-

---

<sup>3</sup> Sobre los planteamientos de ESO, Bachillerato y Formación Profesional, ver J. García Carrasco (1.997: P. 206 y sig.)

ción de profesionales. También se suele indicar, como señala García Bengoa (1.991) que los centros universitarios se caracterizan “en términos generales por impartir una formación excesivamente teórica y alejada de la formación que realmente necesitan estos profesionales. En este sentido, el 81 % de los profesores encuestados en las universidades contestaban negativamente a la pregunta “¿Cree usted que la universidad enseña lo que un profesional necesita para el ejercicio de su profesión?”. Se producen desajustes cualitativos, derivados del hecho de que los universitarios no conocen el mundo de la empresa, no adquieren capacidades relacionadas con los recursos humanos, ni capacidades directivas, etc.

Esto plantea la problemática de la profesionalidad en la universidad. A pesar de los cambios acaecidos en los planes de estudios, en las diferentes carreras universitarias (asignaturas cuatrimestrales, créditos, materias optativas, etc...) dichos cambios adolecen, en general, de estar desconectados de la realidad socioproductiva.

Aunque es evidente que la universidad no debe descuidar otras funciones (como la investigación, etc...) hay que considerar que los estudios universitarios deben tener un carácter profesionalizador para poder así responder a las demandas del tejido productivo y social de un país.

Desde este punto de vista se puede entender que los diversos subsistemas educativos (enseñanza secundaria, bachillerato, formación profesional y universidad) sin menoscabo de sus características específicas, deben estar conectados y atravesados por el desarrollo progresivo de la profesionalidad, superando barreras, y coordinando adecuadamente el mundo educativo y el mundo productivo.

En relación con la *formación continua y formación ocupacional*, como se ha señalado en un apartado anterior se han dedicado cuantiosos recursos pero con una gran dispersión de programas formativos, sin una clarificación de objetivos y con una desconexión patente de la formación inicial (tanto en el nivel de formación profesional como, en menor grado, de los estudios universitarios). Pero es sintomático que tanto en el Plan de Política Industrial 1.991-1.995, como en el de 1.996-1.999, se contemplan, al menos formalmente, la necesidad de coordinar los programas formativos en este nivel de actuaciones formativas, pero la realidad, hasta la fecha, no confirma dichas aspiraciones. Por ello es revelador el diagnóstico sobre la F.P. que se realiza desde instancias oficiales (Gobierno Vasco, 1.997 : 48), señalándose, entre otros aspectos:

- Insuficiente integración de las diferentes modalidades: separación entre formación continua, formación ocupacional y formación reglada.
- Iniciativas dispersas que han obedecido a criterios diferentes.
- Falta de estrategia global y por consiguiente:
- Impacto negativo entre culturas: instituciones públicas, empresas, trabajadores, centros, consultores.
- Insuficiente conexión entre sistema productivo – sistema educativo.
- Ausencia de referente profesional en el País Vasco.

También se plantea que con la nueva F.P. se conseguirá un sistema integrado, un mejor conocimiento de las necesidades de cualificaciones por parte de las empresas.

De cualquier forma, a pesar de ciertos aspectos positivos, en los últimos años, como son la constitución y puesta en funcionamiento del Consejo Vasco de la F.P. (Organismo que debe dinamizar las relaciones entre el mundo educativo y el mundo productivo en la esfera de la F.P.) y la fundación para la formación continua “Hobetuz”, sigue sin plantearse la formación como un recurso económico estratégico.

Respecto a la interrelación universidad – mundo productivo, ya se ha señalado la no adecuación de los planes de estudio a las necesidades del tejido productivo vasco. Pero también hay que señalar otros aspectos:

- Respecto a las Oficinas de Transferencia (OTRI) de tecnología, que ponen en contacto la Universidad y las empresas señalan que, en la CAPV, en 1.993 las OTRI gestionaron proyectos por valor de 469 millones de pts. En el caso de Navarra se tramitaron 171 proyectos. A la luz de estos datos, queda mucho terreno por avanzar en la transferencia de tecnologías y de investigaciones entre los departamentos universitarios y las empresas.
- Como no se produce una mejora en la cualificación profesional de los puestos de trabajo (dado que la industria vasca es mayoritariamente de bajo y medio nivel tecnológico, se produce “un exceso de oferta en relación a los puestos de trabajo más cualificados” (L. Sanzo, 1.996, p. 143 y ss) lo que provoca cierto grado de desempleo en colectivos con elevado nivel formativo, particularmente universitarios con estudios superiores. Esta realidad ha provocado una reorientación de la oferta de titulados universitarios hacia puestos de trabajo menos cualificados, lo que empuja hacia la marginación creciente de las personas sin estudios o con estudios primarios (lo que ha afectado también a aquellos)

#### **4. RETOS PARA UN NUEVO MODELO**

A la hora de plantear aspectos relacionados con la visión soberanista conviene diferenciar aquellos relacionados con la dinámica socioproductiva de los que están implicados en la dinámica formativa.

##### **4.1. Hacia un nuevo modelo productivo**

Como hemos señalado la estructura socioproductiva vasca, al igual que en varios países occidentales está marcada fuertemente por un enfoque liberal.

Como rasgos esenciales se pueden señalar:

- Búsqueda de innovación tecnológica, en mayor grado que la innovación organizativa.
- Fomento de la externalización y subcontratación masiva.
- Control de la inflación y disminución en lo posible, del déficit exterior y del déficit público.
- Moderación salarial y flexibilidad salarial
- Débil acción redistribuidora del Estado.

En este modelo no se potencia la coordinación del mundo productivo y del mundo educativo, ni hay política económica coordinada con la política educativa y tecnológica.

Los efectos sociales de este modelo liberal, suponen una mayor desigualdad social, dualización y búsqueda de la competitividad exacerbada por la vía de la flexibilidad laboral y precarización social.

A este modelo liberal – mercantil (y sus variantes atenuadas) podemos oponerle un modelo cooperativo o de “democracia salarial” (Coriat 1.990), más integrado.

Este modelo, en cuanto a la forma de obtener la productividad, se basa en:

- Equilibrio entre las innovaciones tecnológicas, organizativas y sociales.
- Constitución de mercados internos laborales y búsqueda de efectos de aprendizaje dinámicos.
- Organización empresarial de carácter “cualificador y formador”.
- Existencia de cualificaciones colectivas y de grupos de mejora de la calidad.
- Desarrollo de la asociación interempresas.

El destino de las ganancias de productividad (a través de la actividad productiva y de la actividad redistributiva de los poderes públicos) se basa en:

- Salarios estabilizados
- Reducción y reordenación del tiempo de trabajo.
- Salario social e iniciativas locales de empleo.
- Gestión institucionalizada de la movilidad y la flexibilidad.
- Búsqueda de las potencialidades ofrecidas por la revolución tecnológica, permitiendo cambios productivos negociados y una movilización colectiva basada en los compromisos establecidos.

Rasgos de este modelo, lo siguen países como Japón y Alemania. De cualquier modo, un sistema productivo y de innovación incluye más factores que conviene señalar. Además del propio subsistema económico – industrial, hay que señalar (Amable, 1.997) el subsistema tecnología – innovación; el subsistema ciencia; el subsistema de recursos humanos; el subsistema formación – enseñanza; el subsistema financiero.

En un modelo productivo de corte cooperativo, la interrelación entre los diversos subsistemas facilita un conjunto de efectos beneficiosos para el conjunto de agentes participando en la red técnico – económica y social.

Para el caso de Euskal Herria es necesario:

- mejorar la vertebración económica: potenciando las relaciones interindustriales de modo que los flujos entre las empresas sean más coherentes y se vayan desarrollando relaciones productivas de carácter más “cooperativo” compatible con la competitividad empresarial.

En la búsqueda de un tejido económico y productivo más coherente, con mayores flujos interindustriales, no es ajeno a la dinámica de las instituciones (ayuntamientos, Diputaciones, Departamentos de los Gobiernos de Gazteiz y de Iruña...) de fuerzas sociales (sindicatos, patronales) y organismos (universidad, centros tecnológicos y sistema formativo).

- Intervención del sector público. La intervención pública no se limita necesariamente a corregir las imperfecciones del mercado sino que ha de tener un carácter estratégico influyendo en la competencia entre empresas del país y las empresas extranjeras que se quieren implantar. Por otra parte la empresa pública ha de ser motor industrializador de un país incidiendo especialmente en los sectores estratégicos sector público eficiente, articulando capitales públicos y privados orientados a la mejora de las relaciones interproductivas.

El papel de la Administración Pública no se limita únicamente, en el campo de la investigación, a favorecer la investigación privada o realizar la investigación fundamental, sino que consiste también en favorecer la asociación entre producción e investigación. Asimismo su intervención puede ser indirecta como garante de la cooperación inter – empresas.

- Implicación creciente del capital financiero. La dinamización industrial ha de estar favorecida por la orientación “industrializadora” de las Cajas de Ahorros vascas y de las entidades bancarias vascas. Es cierto que los canales de financiación de las empresas son múltiples:

Autofinanciación, capital –riesgo, crédito bancario, etc. Y a este tipo de canales se asocian diferentes modos de gestión de los riesgos y del control de la inversión. Y es aquí, a diferencia de otros países, como Alemania y Japón (donde la implicación bancaria en el tejido productivo se acrecienta) que la Banca y las Cajas de Ahorros se diferencia su comportamiento, no caracterizándose por ser motores financieros de la industria vasca.

- Recursos humanos. Potenciar la implicación colectiva de los trabajadores en la dinámica de las empresas, de modo que puede haber mejoras de productividad y desarrollo de competencias profesionales, lo cual implica formas estables contractuales y formas organizativas “cualificadoras” y que favorezcan la participación en la dinámica de la empresa

y en la mejora de las condiciones de trabajo. En este contexto la innovación tecnológica no se presenta como una amenaza de paro tecnológico, sino como una posibilidad de mejora de la productividad, de las cualificaciones y de las condiciones de trabajo, soporte de una cierta estabilidad en el empleo.

- Tecnología e innovación. La mejora de las relaciones de interfaz entre sistema productivo, sistema tecnológico y sistema científico constituye un factor importante en la organización de los sistemas de innovación y producción. De ahí la importancia de una política integrada de I+D que agrupe complementariedades de empresas, universidades y centros de investigación.

Es importante disponer de centros de investigación potentes capaces de liberar a la industria, especialmente a los Pymes, de la tarea de seguimiento de determinadas tecnologías, sobre todo si son compartidas por varias empresas o sectores, racionalizando su actividad y fomentando la especialización por áreas tecnológicas evitando duplicidades e ineficiencias. En este sentido es importante disponer de un sistema de alerta y prospección tecnológica, recogiendo informaciones disponibles pertinentes, canalizándose y explotando estas informaciones de modo que lo puedan utilizar las empresas y sectores. Con la utilización de un organismo público o simipúblico, que realizara estas labores de vigilancia tecnológica, el conjunto de las empresas, y especialmente las pymes, podrían mejorar su nivel tecnológico y situarse en el mercado en mejores posiciones.

Como señala el “Libro verde de la innovación” (Comisión Europea, 1.995), además de fomentar la innovación en las empresas y reforzar la dimensión regional de la innovación hay que “renovar la intervención pública a favor de la innovación”, respondiendo a las necesidades planteadas. Ya se ha señalado, como en nuestro caso es preciso pasar el 1 % del PIB actual como gasto de I+D a un 2-2,5 % PIB, acercándose a valores medios europeos.

## **4.2. Hacia un nuevo sistema formativo**

Como se ha señalado anteriormente en un enfoque liberal, la política educativa, en términos generales, no está coordinada con la política industrial ni con la política general, adoleciendo, en nuestro caso de academicismo y desconexiones tanto en el interior de los diversos subsistemas educativos como de conexiones con el sistema productivo.

Por otra parte desde la perspectiva de un modelo productivo de “democracia salarial” o cooperativa, el subsistema formativo ha de estar fuertemente interrelacionado con los otros subsistemas señalados anteriormente. Por ello se considera que ha de estar guiado por un enfoque estratégico.

Enfoque estratégico que para el caso de la formación inicial, ha de estar planteado desde la perspectiva de profesionalidad, tanto en el Bachillerato, la Formación Profesional como en los estudios universitarios. Aunque la LOGSE plantea ciertos aspectos positivos en el caso del Bachillerato y de la Formación Profesional, conviene realizar las consideraciones siguientes:

- Red integrada de F.P., basada en competencias profesionales, formada por la F.P. inicial y la F.P. continua y ocupacional.
- Implantación de una “Agencia de cualificaciones profesionales” que responda a la evolución de las cualificaciones profesionales en los diversos sectores productivos tanto en el contexto vasco como a nivel internacional. Es preciso obtener permanentemente informaciones sobre la evolución de las profesiones y ocupaciones que emergen, desaparecen o cambian sustancialmente, tanto en el marco vasco, español o internacional<sup>4</sup>.

Este tipo de análisis de las cualificaciones ha de afectar, con igual metodología, para el caso de las cualificaciones profesionales ligadas a las titulaciones universitarias, lo que conlleva un replanteamiento de las carreras universitarias, y sus competencias profesionales. De esta forma se proveerá un sistema integrado, Bachillerato, F.P., universidad, atravesado por el eje de profesionalidad, lo que no obstaculiza la autonomía de cada subsistema educativo.

Pero si consideramos importante, estratégico, el subsistema de formación inicial, asimismo hemos de considerar el carácter estratégico de la formación continua y de la formación ocupacional.

Como ya hemos señalado anteriormente en el caso vasco la formación continua se considera como elemento marginal, de carácter inmediatista y en ningún caso, en términos generales, de carácter estratégico, como señalan diversos autores (García Carrasco, 1.997 : 200 y ss; L. Sarries, 1.996 : 71 y ss). Por tanto es necesario plantear la importancia estratégica de la formación en el interior de la empresa que afecta a la relación de los colectivos laborales con la dimensión tecnológica de la empresa, con el producto, con el entorno económico, con el mercado y con la organización productiva.

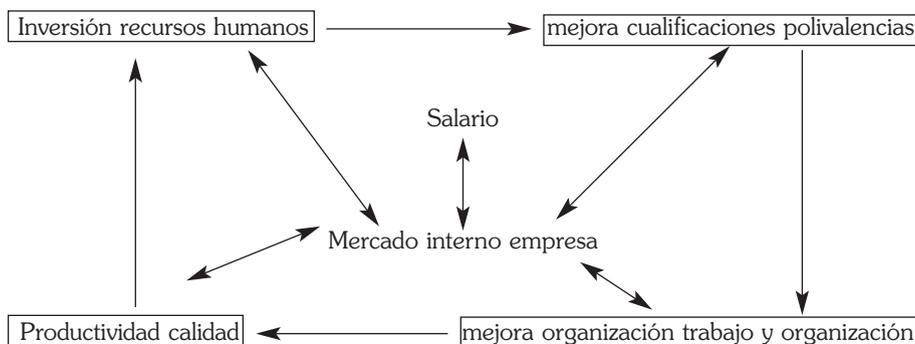
Como ya se ha señalado anteriormente la potenciación de los recursos humanos en la empresa favorece la dinámica productiva. En esta perspectiva un modelo de integración orgánica de la formación (planteada desde la perspectiva estratégica de la empresa) contribuye a obtener una coherencia económico – organizativa orientada hacia una mayor “flexibilidad productiva”, y relacionada con la descentralización de los modos de gestión y de organización de la empresa y con la capacidad de reaccionar a las nuevas exigencias de mercado.

---

<sup>4</sup> En otros países, existen dispositivos institucionales que realizan estas tareas, como es el ISFOL para el caso italiano, el CEREQ para el caso francés, etc...

Las relaciones que mantiene la formación con el resto de la empresa no se resumen únicamente en una dimensión puramente tecnológica ni en una dimensión organizativa, ni del empleo, ni de relaciones sociales. Debido a que englobe, más o menos explícitamente, el conjunto de estas dimensiones se puede hablar de un posicionamiento “estratégico”<sup>5</sup> de la formación.

Por otra parte la inversión en recursos humanos por parte de la empresa mejora la calificación y polivalencia de los trabajadores, lo cual origina en muchos casos, cambios en la organización productiva empresarial. Todo ello influye en la mejora de la productividad, lo que posibilita cambios en el mercado interno de la empresa, mejoras salariales y, también, mayor dedicación de recursos a invertir en formación. Podemos representar, esquemáticamente, lo dicho de la forma siguiente:



Se puede apreciar, por tanto, el “lugar” que la formación continua ocupa en la dinámica productiva, tanto a nivel de cada empresa como para el conjunto del sistema productivo de un país.

Es evidente, como ya se ha señalado, que este tipo de evoluciones conlleva una mayor implicación de los trabajadores en la dinámica productiva, mejoras salariales, promoción interna y un reparto de las mejoras de productividad.

Este enfoque estratégico de la formación está estrechamente relacionado con la estrategia de la empresa entendida como conjunto de decisiones adoptadas según las perspectivas de los gestores empresariales, del contexto institucional, de la dinámica de los mercados etc.. entre otros factores.

Pero adquieren mayor especificidad el plantearse un carácter estratégico para la formación ocupacional. Ya se ha señalado anteriormente el enfoque liberal, asistencial, de la formación ocupacional existente en nuestro país. Y es aquí donde conviene resaltar el papel estratégico de las instituciones públicas

<sup>5</sup> Como señala D. Weiss (1.992) “La empresa más competitiva será la que aprenda más rápidamente”.

para señalar el rumbo estratégico de la formación ocupacional. Es necesario mediaciones institucionales, con dispositivos específicos, del tipo de “Observatorio de empleos y de cualificaciones profesionales” existentes en otros países que señalen las posibles evoluciones de los empleos y cualificaciones, según las tendencias tecnológicas, económicas y organizativas tanto en el marco vasco, español e internacional. Desde esa perspectiva se puede avanzar en el diseño de programas formativos para la formación de esos empleos.

Tanto para la formación continua como ocupacional es preciso abrir nuevas formas de reconocimiento de las competencias que vayan más allá del diploma y de la formación inicial, desarrollando la cartera de competencias profesionales de modo que los trabajadores pueden acumular certificaciones profesionales con validez en el mercado de trabajo.

Por otra parte, en el caso vasco conviene señalar algunos aspectos complementarios. La mejora del conjunto de cualificaciones profesionales tiene que estar correlacionado con la mejora del nivel tecnológico de las empresas vascas, obteniendo productos con mayor contenido tecnológico y con mayor valor añadido. En caso contrario, como se ha señalado en un apartado anterior, se producirán desajustes con la aparición de contingentes de titulados abocados a realizar tareas de menor nivel de cualificación.

Por otra parte, es necesario mejorar el grado de cualificaciones laborales y profesionales, tanto a nivel 3 (profesional superior) y nivel 4 (enseñanzas medias universitarias) dado el bajo nivel de estudios para el 60 % de los ocupados en la industria vasca. Lo que precisa una formación continua específica para alcanzar, especialmente, el nivel 3 para determinados contingentes laborales. Entre el conjunto de medidas a adoptar es preciso plantearse itinerarios formativos similares a un “Bachillerato para adultos” (a diseñar) para que contingentes de adultos, ocupados, adquieran un nivel 3 de cualificación. Y parecidos problemas se plantean para la formación ocupacional de adultos.

Por tanto el diseño de la F.P. continua y ocupacional, con un enfoque estratégico supone abordar tareas y perspectivas que impulsen, claramente, la mejora de las cualificaciones profesionales y la mejora del nivel tecnológico y productivo de las empresas vascas.

## **5. CONSIDERACIONES FINALES**

Tanto para la consecución de un sistema de producción e innovación integrado como para la consecución de un sistema formativo acorde con el modelo productivo esbozado supone un grado creciente de articulación de medidas, ya señaladas, y de actores sociales, supone una institucionalización, con poderes soberanos sobre el territorio y por tanto, un incremento de las competencias políticas y de palancas de poder.

Hay que señalar, que según las experiencias europeas (Amable, 1.997 : 357), la globalización no supone una homogeneización de los sistemas productivos ni de los sistemas formativos sino que, por el contrario, aunque las economías de los países se abren hacia el exterior, se mantienen las especificaciones de cada país en dichos ámbitos, especializándose y aumentando la diferenciación de los modos de organización tanto en la esfera económica, como en la esfera formativa. En la medida que aumenta la competitividad internacional, las políticas públicas adquieren un papel relevante, pero situadas en un contexto interactivo con las dinámicas empresariales privadas.

Es desde esta perspectiva como en un proceso de soberanía para Euskal Herria, hay que articular un conjunto de medidas y actuaciones como las señaladas, a corto y medio plazo, contemplando las mediaciones políticas para la consecución de un tejido productivo vasco coherente y un sistema formativo acorde con las exigencias planteadas.

## **BIBLIOGRAFIA**

- AMABLE, B, y OTROS (1.997): "Les Systèmes d'innovation á l'ère de la globalisation" Ed. Economica. Paris.
- BORJA A. (1.998): "Formación profesional, economía y sociedad", *Ekonomiaz*, 12. Vitoria – Gazteiz.
- COMISIÓN EUROPEA: (1.995) "Libro verde de la innovación".
- CORIAT, B. (1.993): "El taller y el robot", Siglo XXI, Madrid.
- FERNÁNDEZ ENGUIA. M. (1.991): "Formación profesional y empleo", *Economía industrial*, febrero, Madrid.
- GARCÍA CARRASCO, J. (Coord) (1.997): "Educación de adultos" Ed. Ariel, Barcelona.
- GOBIERNO VASCO (1.997): "Plan Vasco de formación profesional": Vitoria – Gazteiz.
- GOMEZ URANGA, M. BORJA A. (1.996): "Análisis de las estructuras de interfaz en el sistema de innovación de la CAPV" *EKONOMIAZ* nº 35.
- NAVARRO, M (1.994): "La crisis de la industria manufactura en la CAPV" Manu Robles Institutoa.
- SANZO, L. (1.996): "Nivel de estudios e inserción ocupacional en la Comunidad Autónoma de Euskadi", *EKONOMIAZ* nº 33. Vitoria – Gazteiz.
- SARRIÉS SANZ (1.996): "La formación en la empresa: realidades y riesgos", en "Cambio social y formación permanente", Hernández Aristu, I, y López Blasco. A (Compiladores).
- SPRI (1.993): "El sector industrial de la CAPV. Informe anual 1.992" Bilbao.



**IPARRALDE ANTE LA  
ENCRUCIJADA DEL FUTURO**

**Yolanda Jubeto Ruiz**

*Economista e Investigadora de la EHU-UPV*

**Anton Borja Alvarez**

*Profesor Titular de Economía Aplicada de la EHU-UPV*



## **IPARRALDE ANTE LA ENCRUCIJADA DEL FUTURO**

*Yolanda Jubeto Ruiz  
Anton Borja Alvarez*

### **1. INTRODUCCIÓN**

Este artículo es tributario de diversas comunicaciones que fueron presentadas por los autores en el marco de las Jornadas: “Euskadi- Aquitania” celebradas en Bilbao en Noviembre de 1.997.

Partiendo de la situación económica de Iparralde en la que una de sus principales características es el desequilibrio existente en su estructura productiva, con el turismo como principal actividad en la costa y la ganadería en el interior, desde principios de la década de los noventa se ha impulsado por parte de los colectivos preocupados por la evolución social, económica y política, la realización de un plan de actuación plurianual que sirviera para paliar las deficiencias detectadas. Dentro de este plan de trabajo con visión de futuro se consideró necesaria la realización de un estudio prospectivo que incluyese una serie de posibles escenarios en los que se podría encontrar el Norte de Euskal Herria en la próxima década, partiendo de la situación actual y teniendo en cuenta diversas hipótesis sobre su potencial evolución. En este contexto se realizaron una serie de escenarios para el año 2.010 entre los diversos agentes sociales, con objeto de plantear una serie de medidas para evitar que aquellas tendencias más preocupantes se convirtieran en realidad.

Por esto, en las siguientes páginas tras una breve descripción de la situación económica de Iparralde a principios de esta década, pasamos a describir sucintamente estos escenarios, y ante ellos nos planteamos una serie de interrogantes sobre la identidad económica de Iparralde, considerando como particularmente relevante el peso económico y los recursos financieros con los que cuenta para hacer frente, de forma autónoma, a su futuro.

Por este motivo, señalamos el papel que juega el aparato institucional francés, así como su influencia sobre la dinámica económica y social en Iparralde.

De aquí que consideremos preciso, entre otros factores, un nuevo modelo institucional, que posibilite a la población de Iparralde unas mayores cotas de poder económico, sin olvidar, obviamente, que los aspectos económicos están ligados a los aspectos sociales, culturales y lingüísticos.

Por ello, la dinámica actual de plantear nuevamente la necesidad de conseguir un Departamento Vasco en Iparralde es, en nuestra opinión, un paso necesario para aumentar la capacidad de decisión de este territorio sobre los temas que le afectan directamente, y poder avanzar en la “convergencia”, en su caso, con las cotas de soberanía de otros territorios vascos. Convergencia que requiere un conjunto de medidas de diverso tipo, pero que señala una dirección necesaria para cohesionar Euskal Herria. ¿Será ésta una de las tareas importantes de los primeros años del Siglo XXI?

## **2. ESTRUCTURA ECONOMICA DE IPARRALDE<sup>1</sup>**

El estudio de la estructura económica del Norte de Euskal Herria es, a pesar de su reducido tamaño físico y poblacional, una tarea compleja y de resultados parciales, debido principalmente a la inexistencia de instituciones que le proporcionen un marco de análisis propio.

De todos modos, y a pesar de estas carencias, tomando los datos existentes relativos a la población y su distribución ocupacional, se observan ciertas características del mercado laboral que reflejan, en cierto modo, los principales elementos de la estructura económica de estos tres territorios, Lapurdi, Behe Nafarroa y Zuberoa, que componen el Norte de Euskal Herria o Iparralde.

### **2.1. Ocupación por sectores de la población activa de Euskal Herria**

Tabla 1: Distribución sectorial de la población ocupada

Sectores	Norte Euskal Herria
Agricultura, Pesca, Forestal	8,5
Industria	16,6
Construcción	8,3
Servicios	66,5

Fuentes: INSEE (RP90).

<sup>1</sup> Los siguientes apartados han sido recogidos de la comunicación realizada por Mikel Gómez Uranga y Yolanda Jubeto Ruíz (1997) “Reflexiones sobre la identidad económica de Iparralde”.

En Iparralde la importancia del turismo y de los sectores relacionados con el mismo explican, en gran medida, el fuerte peso del sector servicios en su estructura económica, seguidos a distancia por la industria, a la cual se dedica solamente el 16,6% de la población ocupada en 1.990. El sector primario sigue teniendo importancia en el norte, con una tasa de ocupación del 8,5% de la población, seguido de cerca por la construcción que ocupa al 8,3%.

## 2.2. La población desempleada en Euskal Herria

Cuando hablamos de personas ocupadas no podemos olvidar que existen personas activas que están desempleadas y buscando un empleo, muchas de las cuales llevan más de un año en esta situación (desempleadas de larga duración) con las consecuencias individuales, sociales y económicas que esta situación genera. A partir de mediados de los 70 el peso del desempleo ha ido aumentando de forma significativa.

Tabla 2: Nivel de desempleo en el Norte de Euskal Herria en 1.990

Desempleo	Norte Euskal Herria
Personas desemp.	12.455
< 25 años.....	3.115 (25%)
Tasa de desempleo..	12 %
- T.d. mujeres	17 %
- T.d. .hombres.	8 %

Fuentes: Assedic e INSEE (1.990)

Las tasas de desempleo del Norte de Euskal Herria en 1.990 eran similares en Nafarroa, situándose en el 12% de la población activa, siendo superadas por la CAPV, donde a lo largo de la década de los 90 ha continuado aumentando hasta el 22% en 1.996.

Destacan en todos los territorios vascos, las elevadas cifras de paro femenino, que duplican también en el Norte los porcentajes de paro masculino, constatándose que el aumento de participación de las mujeres en el mercado de trabajo se realiza en gran medida por medio de su inserción, en un primer momento, (a veces extenso en el tiempo), en las filas del paro. La juventud también está sufriendo con gran intensidad este problema, superando en todos los casos el 25% de la población desempleada.

### **3. PRINCIPALES CARACTERISTICAS DEL TEJIDO ECONOMICO VASCO:**

#### **3.1. Preponderancia de las pequeñas y medianas empresas**

Una característica común a todo el territorio vasco es el gran peso de las pequeñas y medianas empresas. En el norte, teniendo en cuenta las empresas del sector comercial no agrícola en 1.990, los datos reflejan que el 68,8% de los trabajadores están empleados en empresas con menos de 50 trabajadores y sólo el 3,9% lo hace en una empresa superior a los 500, (en empresas superiores a los 200 trabajadores están empleados el 12,8 %). Esta importancia es debida tanto a las características del sector terciario, donde la mayoría de los establecimientos son de tamaño reducido, como a la práctica de la sub - contratación, por medio de la cual la producción de muchas pequeñas empresas depende de las decisiones de unas pocas grandes empresas. (Mailharrancin.E, y Soulé B.,1.996)

En el sector secundario, en 1.993, las empresas de más de 200 personas asalariadas ocupaban al 21,5% de los trabajadores, es decir, tienen más importancia que en el sector comercial, debido a la presencia de unas pocas grandes empresas en el sector de la aeronáutica, de la mecánica y de la electrónica, empresas que a lo largo de la década de los 80 han ido reduciendo su plantilla y que dependen, en la mayor parte, de capital extranjero.

También se constata en la estructura empresarial vasca la importancia de las empresas con capital exterior a la región, pertenecientes en su mayoría a grandes grupos industriales transnacionales. Se calcula que estas empresas contratan a más de un tercio de la población trabajadora, y que existen en casi todos los sectores, especialmente en los más relevantes, realizando de forma habitual la subcontratación de pequeñas empresas locales. (Mailharrancin E. y Soulé B., 1.996).

#### **3.2. Principales actividades dentro del sector servicios:**

Tabla 3: Personas ocupadas en el sector servicios en Iparralde en 1990

Actividades	Norte Euskal Herria
Comercio	13,7
Transportes y Telecom.	6,0
Serv. Comerciales...	26,5
Seguros y org financier	2,0
Serv. no comerciales	18,1
<b>Sector terciario</b>	<b>66,5</b>

Fuentes: INSEE (1.990)

Dentro del sector servicios, destacan en primer lugar, los servicios comerciales, los cuales emplean al 26,5% de la población ocupada, y dentro de ellos los servicios prestados principalmente a los particulares, con el 13,8% debido en gran parte a los servicios de salud, y a los servicios sociales especialmente dedicados a la tercera edad, que tienen mucho peso en Iparralde.

En segundo lugar, se encuentran los servicios no comerciales, categoría en la que se incluyen aquellos servicios colectivos que son financiados por medio de impuestos y cotizaciones sociales, y por lo tanto, en el momento de su realización se ofrecen de modo gratuito o cuasi-gratuito. Entre ellos se incluyen la policía, los aparatos de justicia, la enseñanza pública, organismos de la seguridad social, y otros equipamientos colectivos deportivos o culturales tanto públicos como aquellos realizados por asociaciones particulares con fines no lucrativos.

Y en tercer lugar, el comercio, que emplea al 13,7% destacando el comercio minorista no alimentario (5,4%) y alimentario (4%) (Mailharrancin E. y Soulé B. 1.996)

### **3.3. Principales actividades desarrolladas en el sector industrial, en función del número de personas empleadas en las mismas:**

Tabla 5. Personas ocupadas en el sector industrial en 1.990

Actividades	Norte Euskal Herria
Industrias agro - alimentarias	2,9
Producción y distrib. energía	1,0
Industria de bs intermedios	3,5
Industrias de bienes de equipo	5,2
Industrias de bs de consumo	3,9
<b>Total Industria</b>	<b>16,6</b>

Fuentes: INSEE (1990).

El reducido peso de la industria en el Norte está relacionado con la importancia y predominio del sector servicios, motivado en gran parte por el nivel de desarrollo del turismo en la costa, y por otra parte, por la importancia de las actividades agro - pecuarias en el interior. No obstante, destacan las industrias de bienes de equipo, por la presencia de grandes grupos internacionales de la construcción eléctrica y electrónica, como Sony, SAT, Surgitec, y Télérad. También tiene importancia la industria aeronáutica, donde tiene un peso decisivo Dassault Aviation, a pesar de que esta empresa, durante la última década,

ha ido disminuyendo su plantilla y en la actualidad está en proceso de transformación. En segundo nivel de importancia se encuentran las industrias de bienes de consumo donde todavía tiene peso la industria del calzado y del mueble, a pesar de que la primera está perdiendo anualmente trabajadores, e incluso empresas. Y en tercer lugar, se encuentra la industria de bienes intermedios, destacando la transformación de metales, con SAFAM, ADA y Jean Neuhaus, así como la química de base. (Mailharrancin E. y Soulé B. 1.996)

### **3.4. La actividad agrícola - ganadera en el Norte de Euskal Herria:**

En el conjunto de los territorios vascos se ha producido una disminución del número de personas ocupadas en las actividades agro-pecuarias, las cuales en muchos casos se han desplazado al medio urbano, buscando otras oportunidades de empleo y de forma de vida. Esto ha ocasionado el despoblamiento de ciertas zonas rurales y una concentración en las ciudades, y en el caso del Norte de Euskal Herria en la costa. En este movimiento poblacional ha influido la Política Agraria Común desarrollada por la CE/EU, ya que ha impulsado el incremento de la productividad en estas actividades como si se tratara de una actividad industrial más. Como consecuencia de estas políticas se ha mecanizado de forma intensiva el campo y se ha producido una gran disminución de las personas necesarias en la producción. Esto ha originado una reestructuración en este sector que a pesar de ser bastante silenciosa, es constante.

El Norte debido a su larga permanencia en la CE ha sufrido antes las consecuencias de las políticas comunitarias y aunque todavía sigue trabajando un 8% en el sector, debemos tener en cuenta que en las últimas décadas ha disminuido su importancia de forma considerable - solamente entre 1975 y 1990 e incluyendo la pesca, ha disminuido un 38,5% el número de personas dependientes del sector primario -, el mismo porcentaje en el que ha aumentado la población trabajadora en el sector servicios. Esto ha supuesto que el número de explotaciones haya disminuido un 20%, y que el tamaño de las mismas haya aumentado a 16,7 hectáreas en 1.988 de las 12,5 ha que tenían de media en 1.975. Los terrenos dedicados a la producción de forrajes cubren el 85% de la superficie agrícola útil, ya que la actividad principal del sector es la ganadería. (Boloquy.B, 1.997)

Respecto a las posibilidades de supervivencia de las explotaciones, el 41% de los activos en el sector consideran que tienen un sucesor, y un 17,6 % de las personas a cuyo nombre está la explotación tienen menos de 35 años. De todos modos, un 14,7% de los agricultores entre 35 y 59 años están solteros. Otra característica cada vez más extendida tanto en el norte como en el sur es la doble actividad de los agricultores, que en el Norte alcanza a uno de cada cinco. (Boloquy. B., 1.997)

### **3.5. Sector pesquero**

La actividad pesquera en Iparralde está sufriendo también las consecuencias de la imposición de un modelo de capturas productivista e industrializado, ya que con la llegada de las nuevas técnicas, como las redes pelágicas y las volantas, la pesca artesanal ha tendido a su desaparición y a ser sustituida por una pesca más industrial con objeto de amortizar las grandes inversiones que suponen estas nuevas técnicas. Las capturas en los dos puertos principales de Iparralde, Donibane Lohitzun y Hendaia en valores monetarios han ido disminuyendo en los últimos años, teniendo el puerto de Baiona poca importancia en materia pesquera. (Charreton F. 1.997) Para hacer frente al descenso de la actividad algunos han optado por la pesca de algas que permite buenas rentas complementarias.

## **4. ACTIVIDAD ECONOMICA Y DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE LA POBLACION TRABAJADORA.**

En Iparralde cada vez es mayor el desequilibrio entre la costa y el interior, y los siguientes datos así lo confirman. En 1.990 en el distrito Baiona - Angelu - Biarritz (BAB) vivía el 48% de la población y en el resto de la costa labortana el 18%, es decir, en la línea de costa se concentraban ya dos tercios de la población. En el interior de Lapurdi el 18%, en Behe Nafarroa el 10 % y en Zuberoa el 6% (Mailharrancin E. y Soulé B., 1.996). Es decir, cuanto más se va hacia el interior menos habitantes hay, y esta tendencia además se está acentuando, ya que las mayores posibilidades de encontrar un empleo o de continuar los estudios es ir hacia la costa, cuando no abandonar el País Vasco.

El distrito Baiona - Angelu - Biarritz, que como ya hemos comentado agrupa a la mitad de la población del norte de EH, ha experimentado en las dos últimas décadas un crecimiento poblacional del 20%, debido a un saldo migratorio positivo que ha compensado un déficit creciente del saldo natural. Dentro de la existente complejidad a la hora de estudiar los movimientos migratorios, podemos resaltar, por una parte, que el 52% de las personas que inmigran proceden del exterior de la región aquitana, siendo jóvenes con descendencia los que tienden a salir del distrito hacia la periferia, debido, entre otras causas a los altos precios del suelo. De los tres municipios que forman el distrito, Angelu es el que ha experimentado un mayor crecimiento poblacional en las últimas décadas. Además, debemos tener en cuenta que los municipios periféricos al distrito están también ganando población debido a su proximidad y a la diferencia en precios del suelo y del sector inmobiliario. (Zanettin, 1.996)

Este distrito constituye el centro administrativo del País Vasco Norte, así como un importante polo de atracción de diversas actividades económicas, ya que concentra el 76,2% de la industria, llegando al 85% en el caso de las empresas de más de 100 personas asalariadas, el 83,9 % del comercio, el 81%

de los servicios en general, y el 65% de la actividad de construcción, habiendo prácticamente desaparecido la agricultura (cifras de 1.990).

La Conurbación Baiona-Donostia afecta a 620.000 habitantes, abarca toda la zona costera desde el norte de Baiona hasta Donostia, y es una zona de contacto transfronterizo, donde los movimientos y relaciones económicas han estado centrados en las diferencias en precios en los mercados del suelo, inmobiliarios y en los productos de consumo, con grandes potencialidades en sus relaciones de vecindad debido a factores culturales comunes.(Zanettin, 1996)

Hasta hace escasos años, los habitantes del sur, especialmente los que vivían cerca de la frontera, se sentían atraídos por los precios, la variedad de los productos y su calidad para ir de compras al Norte, y por otra parte, por las diferencias en los tipos de interés, por una menor densidad poblacional y una mayor calidad de vida para adquirir una vivienda en el Norte del País. De acuerdo con datos del 94, el 94% de las personas que cruzaban la frontera tenían como motivo exclusivo o compartido con otros el realizar compras en el Norte, y entre ellos existía una mayoría aplastante de personas de Gipuzkoa (89,6 %), siendo la mayor parte vecinos cercanos a la frontera, que se dirigían especialmente a las poblaciones situadas en la costa (.86 %)

En el sentido inverso del Norte al Sur había menos movimiento, ya que lo único atractivo en el sur de la frontera eran unos pocos productos como los alcoholes, los cigarrillos, la gasolina y los automóviles.(Zanettin, 1.996)

De todos modos, en la actualidad se están produciendo cambios en el comportamiento de los consumidores, ya que estas mismas grandes empresas de distribución están construyendo en el sur hiper - mercados similares a los del Norte, los cuales eran el motivo de muchos de los viajes. Estos proyectos han creado inquietud entre los trabajadores del sector del norte, ya que están viendo que así como los hiper en una primera fase acabaron con el pequeño comercio, si ahora se instalan en el sur, pueden provocar despidos masivos al ser previsible una disminución de los beneficios empresariales.

Las relaciones transfronterizas a nivel de inversión productiva se puede considerar como uno de los aspectos donde se observan potencialidades en el futuro. El Informe Pays Basque 2.010 subraya la importancia de algunos factores que inciden en estas relaciones en sentido sur norte: los costes financieros inferiores del norte, aunque en la actualidad se está produciendo una caída de los tipos de interés en el sur que están reduciendo este diferencial; los inferiores costes del suelo industrial; el precio de la energía; la ventaja del label "Fabriqué en France" en comparación a "Fabricado en España", y el hecho de que sea territorio vasco por lo que los empresarios del sur se encuentran en casa en el norte. Además, está a una distancia muy reducida por lo que la dirección general y financiera de la empresa puede permanecer en el sur.(Zanettin, 1.996)

De todos modos, la evolución de las relaciones entre el Norte y el Sur y sus posibilidades de avanzar hacia una convergencia social y económica van a depender de más factores que la evolución coyuntural de algunas variables macroeconómicas de los respectivos estados en los que se encuentran situados en la actualidad, por lo que vamos a recoger a continuación cuales son los escenarios que recoge el informe “Pays Basque 2.010” para ver las tendencias de este territorio bajo diferentes supuestos.

## **5. ANALISIS DEL INFORME “PAYS BASQUE 2.010”<sup>2</sup>**

Se trata de un análisis prospectivo, de carácter estructural, que habiendo analizado las variables esenciales del sistema vasco del Norte de Euskal Herria, organiza dichas variables en 6 escenarios. Los escenarios se articulan alrededor de un conjunto de hipótesis, elaboradas por varios grupos de trabajo y validados por un grupo transversal.

### *Escenario nº 1: Tendencial y a medio plazo*

En este escenario se consideran las grandes tendencias que operan actualmente, situándose en un contexto global de incertidumbre económica y de fuerte debate en el campo de la ordenación del territorio.

Evolución y gestión de espacios.- Crece la aglomeración de Bayona y aumentan los servicios del distrito Bayona-Anglet-Biarritz (B.A.B.) a otros municipios.

El mercado inmobiliario evoluciona hacia la demanda de residencias secundarias y veraniegas. La oferta de alojamientos es insuficiente.

La concentración de la población en la costa, el despoblamiento de los cantones montañosos y una cierta renovación de las actividades en las colinas se traducen por una diferenciación de los espacios rurales tradicionales.

El 80% de la población se concentra en la costa y en el sur de las Landas, produciéndose un envejecimiento más rápido que en otros territorios. El saldo natural de población es negativo y los emigrantes se concentran en la zona costera.

La economía está fragilizada. Están amenazados los sectores de actividades presentes en la costa.

---

<sup>2</sup> Los resultados del informe “Scénarios” que forma parte del Documento “Pays Basque 2010” realizado por el Club de Prospective y presentado por el Conseil Général des Pyrénées-Atlantiques fueron sintetizados por Anton Borja en la ponencia “Escenarios estratégicos para Euskal Herria: ¿Cooperación transfronteriza entre las regiones vascas?” (1997).

La pequeña zona industrial de Maule ha desaparecido, así como la de Hasparren. Se reestructura el turismo, desapareciendo muchos pequeños operadores y la economía agrícola no garantiza una renta suficiente para la población activa del sector; las actividades de servicios son de corto alcance y crean empleos de corta duración y estacionales.

El País Vasco norte carece de actividades del sector terciario “superior”. Por otra parte, el paro crece, alcanzándose, probablemente, el 16% en 1.999.

En cuanto a la agricultura, las estructuras de producción familiar sobreviven gracias a las ayudas directas; en cambio las estructuras agroalimentarias responden mejor a las exigencias internacionales en cuanto a precio, calidad, etc.

Es la producción ganadera ovina la que sostiene, fundamentalmente, los asentamientos poblacionales del interior. La desvalorización del maíz, las infraestructuras existentes, el “savoir-faire” existente y la ausencia de cuotas lecheras, son los factores que refuerzan el predominio de la ganadería ovina.

En cuanto al turismo, la reducción de las estancias veraniegas constituye una tendencia persistente, lo cual fragiliza el negocio turístico. Asimismo va desapareciendo la dicotomía, turismo de la costa-turismo interior, existiendo un turismo de mayor movilidad y de mayor incertidumbre.

La economía de los sectores industriales está muy fragilizada. Coexisten centros industriales importantes pero dependiendo de lógicas productivas exteriores, disminuyendo sus plantillas bajo los efectos de racionalización productiva derivada de la crisis; las empresas subcontratantes no han podido emanciparse de las empresas principales; y las pymes innovadoras se encuentran sin base industrial para asentar su desarrollo. Las inversiones son limitadas.

El conjunto de las actividades industriales se concentra en la zona costera (85% de los empleos industriales). El tamaño medio de las empresas pasa de 13,8 personas en 1.991 a 10 personas para el año 2.000.

### *Escenario nº 2: El “laisser-faire”-concentración*

Este escenario prolonga el escenario tendencial en el marco de una crisis socioeconómica duradera y de un empobrecimiento de las instituciones y ayuntamientos.

Se plantea la desestructuración de los sectores, el descoplamiento de los espacios, debilitamiento de las capacidades financieras de los ayuntamientos.

En cuanto a la evolución de los espacios, se extiende la aglomeración de Bayona. Se producen desequilibrios poblacionales y territoriales. En el año 2.010, el 90% de la población del País Vasco norte se aglomera en la zona costera y terrenos colindantes. Las relaciones entre municipios se debilitan; los servicios del Bayona-Anglet-Biarritz se reducen al transporte, saneamiento de aguas, abandonando otros proyectos más ambiciosos.

La ausencia de medios públicos para sostener la agricultura y la falta de equipamientos se traduce en debilidad del tejido económico de las zonas del interior. Ciertas infraestructuras (escuelas, redes de carreteras locales, equipamiento sanitario) se abandonan en determinados municipios. Las ciudades del interior viven una dinámica estancada sin perspectivas de futuro. La degradación de los transportes públicos provoca el cierre Bayona-Saint Jean Pied de Port en 1.999.

Las actividades turísticas en el interior van declinando, y la agricultura apenas consigue mantenerse en situación estable, incluso la ganadería ovina.

Este escenario se caracteriza por un contexto de crisis generalizada del sistema económico. Las potencialidades de la cooperación transfronteriza son frenadas por los múltiples actores y autoridades que planifican el desarrollo y ordenación del territorio. Las contradicciones entre las realidades económicas, las aspiraciones sociales y políticas, los problemas administrativos o reglamentarios se agudizan a los dos lados de la frontera.

En este escenario, la falta de recursos, las crisis socio-políticas graves, la ausencia de un resorte colectivo se traduce en una tendencia al "Statu-quo" en materia de ordenación territorial. El territorio, languidece, las inversiones exteriores disminuyen, cierran industrias y las vías de relanzamiento económico aparecen cada vez más inciertas.

### *Escenario nº 3: Extensión urbana e indiferencia generalizada*

Este escenario prolonga el escenario tendencial en el marco de un relanzamiento económico en la primera década del siglo XXI.

En cuanto a la ordenación de los espacios, la costa vasca y espacios adyacentes se articulan alrededor de un "modelo" que diferencia espacios de viviendas, actividades productivas, lugares de ocio, y lugares de servicios; todo ello modifica fuertemente los paisajes históricos del País Vasco norte. Los pueblos de Laburdi pierden su equilibrio socioeconómico y se convierten en soportes de zonas comerciales y de actividades de la periferia urbanizada. El mundo urbano es el factor dominante en el País Vasco y se van perdiendo los rasgos de autonomía cultural y del modo de vida tradicional.

Las zonas del interior y montañosas se van dualizando con un sector agrícola dinámico y un sector no agrícola orientado hacia los servicios relacionados con el ocio. Ciertos cantones se despueblan rápidamente.

En el mundo rural, la desestructuración se profundiza de tal modo que se alcanzan situaciones irreversibles antes del año 2.000.

En el campo industrial, la organización de las empresas evoluciona hacia un mayor grado de flexibilización laboral, y movilidad de trabajadores. El empleo se concentra en un 85% en la actividad del sector terciario. La agri-

cultura organizada se limita a la producción de leche de oveja. Resiste mejor la agricultura de montaña.

En este contexto la actividad turística es fundamental para la supervivencia del País Vasco norte y, sin embargo, todos los proyectos son planteados sin gran coherencia, produciéndose una fuerte competencia entre los operadores turísticos, degradándose la calidad de las prestaciones y desaprovechando las posibles repercusiones sobre el empleo.

Por otra parte la inadecuación empleo-formación es grande para el año 2.005, especialmente en la inflación de titulaciones universitarias sin relación con las demandas empresariales.

Las relaciones transfronterizas sufren muchas trabas en el período 1.995-2.005; diferencias culturales (como la lengua) y diferencias relacionadas con la organización y gestión del tiempo por parte de las empresas y de los individuos. Las estructuras económicas aparecen tan diferentes a los actores sociales que no favorecen las inversiones productivas transfronterizas. De este modo los industriales vascos del sur han preferido París y Lyon al País Vasco norte. En la comarca de Hendaya no se han aprovechado las condiciones existentes para un trabajo coordinado por falta de soportes físicos y de equipamientos compartidos.

En este contexto los intercambios e instalaciones no se han consolidado, quedando sometidos a la lógica de las ventajas comparativas, según las variaciones coyunturales (especialmente monetarias) y a la especulación inmobiliaria.

Las relaciones con el Bearn son múltiples, estructuradas por las autopistas existentes y por la utilización de equipamientos compartidos (telecomunicaciones, multimedias, etc...) entre los dos polos urbanos.

#### *Escenario nº 4: Desarrollo de los espacios rurales*

Este escenario contempla la modificación profunda de las estructuras sociales y económicas en el horizonte 2.010. La ciudad no garantiza sus funciones de regulación. A comienzos del siglo XXI el espacio rural se muestra como un punto de partida posible de la reorganización de las relaciones sociales y económicas; se crea el “estatus” de persona pluriactiva en la zona rural. Supone, asimismo, una política europea y estatal, de corte voluntarista, de ocupación de espacios.

Desde el punto de vista de los espacios, las tres ciudades costeras no ejercen ya el papel funcional que tenían asignado anteriormente, no desarrollándose las aglomeraciones de Bayona, y se repliegan en sus municipios.

Por otra parte las ciudades del interior toman iniciativas y se organizan “en red” para el desarrollo de actividades económicas y buscan mejorar la imagen de marca. Un conjunto de proyectos turísticos impulsan la formación de una

estructura intermunicipal, favoreciendo la reordenación del territorio y la innovación.

La estructuración de este espacio ha permitido frenar el despoblamiento de la Baja Navarra y de Zuberoa, ofreciendo servicios más próximos.

Aprovechando las condiciones favorables, se produce un crecimiento demográfico y se instalan pequeños centros industriales, en el interior. Por otra parte hay un cierto flujo de personas (profesionales, pequeños industriales) que van de la costa hacia el interior. El medio rural evoluciona, acogiendo a nuevos residentes, favoreciendo la construcción de viviendas sociales así como la protección del medio natural. Asimismo se favorece la economía de las zonas de montaña, fomentándose la pluralidad para los agricultores (granjas-albergues).

La situación de la economía en la zona costera es idéntica a la descrita en el escenario tendencial; la evolución de los sistemas de telecomunicaciones ha reducido la dependencia, para un buen número de actividades, con un gran centro de aglomeración.

El sector industrial, y el de la construcción, se desarrolla a través de empresas artesanales con un dinámica asociativa fuerte.

Los analistas señalan que este escenario no es muy verosímil, planteándose ciertos interrogantes: ¿es viable la separación entre los actores del desarrollo en la costa y en el interior?; ¿cómo financiar el “estatus” de pluriactivo en situación de depresión del sistema socioeconómico?; el despliegue y desarrollo del interior y de las zonas montañosas ¿no se relaciona estrechamente con una economía de subsistencia que conduce a una superexplotación de recursos?.

#### *Escenario nº 5: Gestión global del territorio, desarrollo integrado y equilibrado, y solidaridades territoriales*

Este escenario supone un fuerte crecimiento económico y de recursos financieros para el desarrollo y ordenación territorial del Norte de Euskal Herria.

Existe un política voluntarista de ordenación del territorio que promueve el desarrollo local mediante la implantación de nuevas empresas de servicios y de equipamientos locales que incitan la implantación de nuevas actividades en medio rural.

Cada uno de los territorios constitutivos del País Vasco ha conseguido reagrupar, con ayuda de los servicios institucionales departamentales, regionales..., a la población alrededor de la elaboración de un proyecto territorial colectivo de desarrollo. Estas reflexiones han permitido la constitución de estructuras permanentes de animación, administración en materia de empleo y, especialmente, de formación.

Este tipo de actividades se acompaña de una reflexión a escala de País Vasco, cuyas principales orientaciones son aceptadas y propuestas por una Asamblea de Desarrollo del País Vasco creada en 1999:

- Mejora de las vías de comunicación intercantonales.
- Reparto geográfico de las producciones agrícolas; la agricultura tradicional deja paso a una agricultura selectiva y modernizada. Junto con una agricultura “media”, se desarrollará la pluriactividad “agricultura de servicios” (comercialización directa de productos...).
- Implantación de zonas de actividades intermunicipales o intercantonales.

Es preciso desarrollar influencias mutuas, en el desarrollo conjunto de la costa y del interior del País Vasco norte. Se busca el equilibrio entre medio ambiente y desarrollo socioeconómico, conciliando la modernización económica y el desarrollo turístico junto con la reproducción de los recursos naturales.

Los inversores industriales son atraídos dada la existencia de zonas de actividades “verdes”, con condiciones ventajosas.

En cuanto a la agricultura se fomentará el “estatuto” de agente pluriactivo (a partir de 1.998), orientado hacia aquellos agricultores que cuidan los espacios naturales, recibiendo ayudas fiscales y subvenciones de interés público.

El agroturismo estará estrechamente relacionado con las actividades agrícolas y el mantenimiento y acondicionamiento de espacios públicos.

También es necesario fomentar la repoblación forestal en el marco de la ordenación del territorio. La leche de oveja y los quesos han de ser cuidados mediante imagen de calidad específica.

De todos modos ha de considerarse el turismo como eje de desarrollo del País Vasco norte, mejorando las prestaciones y coordinado los operadores turísticos. La costa sigue siendo la locomotora del desarrollo turístico, pero ha de servir como una herramienta de la ordenación territorial que aproxime la costa y el interior.

En el ámbito de las relaciones transfronterizas, los mercados próximos (alimentación, servicios, artesanía...) transfronterizos se consolidan lentamente. De cualquier modo a pesar de fomentarse una zona de actividades transfronterizas en Hendaya, esto no oculta el hecho de las débiles inversiones e implantaciones de empresas industriales.

Los actores económicos del País Vasco sur están poco interesados en emprender actividades en el País Vasco norte; inversamente las empresas locales del “norte” tienen en cuenta la posibilidad de implantarse en el “sur” pero su peso es limitado. La instalación de ciertas empresas industriales del sur, de pequeño tamaño, está motivada por la disponibilidad de terrenos en el “norte”.

Las fronteras administrativas en materia de derecho laboral subsisten, limitándose, por tanto, la presencia de trabajadores transfronterizos.

## *Escenario nº 6: Una economía expansiva, una euroregión abierta*

Este escenario se fundamenta en la búsqueda conjunta de tres tipos de objetivos: desarrollo económico, apertura europea e innovación productiva. Para ello se parte de los siguientes supuestos: crecimiento económico fuerte de la Unión Europea (3% de valor medio); estabilidad política del País Vasco sur y su compromiso para una reconversión económica; la voluntad europea y regional de consolidar un euroregión atlántica.

El distrito Baiona-Anglet-Biarritz y, especialmente Bayona, han de constituirse en el motor económico del País Vasco norte. Y esta estrategia ha de incluir la gestión de la conurbación Bayona-San Sebastián. Por otra parte, el plan estratégico "Bidasoa 93" ha permitido enfocar una gestión coordinada de las infraestructuras (servicio de aguas, tratamiento de residuos...).

En esta misma línea de actuaciones, ha ganado terreno la confianza entre las diferentes estructuras administrativas y emergen múltiples redes informales de concertación entre actores, a todos los niveles. Las dificultades administrativas relacionadas con la implantación de estructuras transfronterizas se reducen.

De este modo, al comienzo del siglo XXI, existe una estructura de gestión urbana transfronteriza que relaciona una veintena de ciudades de la costa vasca. Esta estructura interviene a varios niveles:

- Administrativamente, con fuerte voluntad de concertación.
- Económicamente, con ciertas estructuras decisionales y realizaciones efectivas ejemplares.
- Urbanísticamente, ordenando el territorio de forma estructurada y con una red de transportes colectivos.
- A nivel de movilidad de la mano de obra en los dos sentidos y con un mercado de trabajo más integrado.
- Culturalmente, estrechando lazos y superando desconocimientos mutuos. Implantación de un centro cultural transfronterizo.

Económicamente, las implantaciones de empresas vascas del sur en el norte han constituido para las dos partes una fuente de diversificación económica facilitando la reconversión industrial. Se busca la complementariedad en materia de tecnología y de formación superior; Izarbel y Monguerre se han desarrollado bajo el impulso de empresarios vascos de sur.

En el mercado inmobiliario, el litoral vasco del norte sufre una presión competitiva creciente; el 50% de los turistas son vascos del sur y crece la implantación de empresarios vascos del sur en el norte.

La implantación y puesta a punto de infraestructuras que combinen redes de transporte y redes de telecomunicaciones constituyen elementos importantes para la revalorización de la implantación de las empresas en el norte.

Los diferentes actores de la zona reconocen a Biarritz-Parma como aeropuerto transfronterizo, en el marco de la asociación San Sebastián-B.A.B.

El impulso creciente al puerto de Bayona adquiere gran importancia a partir de 1.997. Se diversifican los tráficos de mercancías; se hace accesible el puerto a navíos de gran capacidad. Para el 2.000, el puerto está preparado para acoger hidrocarburos refinados.

En el campo industrial se trata de conformar un polo industrial a partir de la implantación de una gran empresa europea que impulse la renovación del tejido industrial. Al calor de este desarrollo industrial se va constituyendo un polo de servicios avanzados y especializados en la costa.

En coherencia con un mayor dinamismo productivo es necesario dotar al País Vasco norte de una Universidad abierta e independiente y con un instituto politécnico superior. La consolidación de la enseñanza superior ha permitido renovar la imagen del país, implicar a las empresas en la dinámica local y desarrollar proyectos de investigación apropiados a las empresas instaladas en el País.

## **6. ¿IDENTIDAD ECONOMICA EN IPARRALDE?<sup>3</sup>**

La Comunidad Europea ha diseñado en los últimos años un mapa regional que podríamos denominar como de geometría variable. La mayor tendencia hacia la descentralización y potenciación de las iniciativas regionales propias que se observa desde hace unos años responde a dos tipos de razones :

Por una parte, existe una necesidad de superar las contradicciones y, sobre todo, las restricciones que se le imponen al estado capitalista a la hora de proporcionar los recursos colectivos necesarios para el funcionamiento económico y social. Hay un desajuste entre las políticas keynesianas y lo que se entiende por el entorno macroeconómico cada vez más competitivo dentro de una aproximación más liberal. En esa aproximación, frente a los planteamientos anteriores keynesianos que se dirigían hacia la demanda se desarrollan políticas más sesgadas hacia la oferta que intentan extraer todas las potencialidades locales favoreciendo el aprendizaje y fomentando la innovación en ámbitos más descentralizados. (Dunford M., 1.992). El fomento de la actividad de los recursos existentes in situ, principalmente los recursos humanos, contribuyen a mejorar la eficiencia económica.

Otro tipo de razones están más vinculadas a un cierto renovado resurgimiento de reivindicaciones locales, regionales o nacionales en algunos espa-

---

<sup>3</sup> Este apartado ha sido recogido de la comunicación realizada por Mikel Gómez Uranga y Yolanda Jubeto Ruíz (1997) "Reflexiones sobre la identidad económica de Iparralde".

cios, que tratarían de exigir mayor capacidad de gestión financiera y fiscal para sus territorios, que intentaría resituar el ejercicio de la legitimidad por parte del Estado desde una perspectiva liberal, en la cual gobernar mejor significaría hoy gobernar menos, desde un gobierno regionalizado (Balme.R, pág. 19).

Hay, por lo tanto, razones objetivas a las que se les pueden añadir razones administrativas: por ejemplo que la administración central pueda ahorrar ciertos costes descentralizando algunas de sus funciones y, por otra parte, razones de tipo ideológico-político.

En cualquier caso, las diferentes razones aparecen en los diferentes Estados o territorios con intensidades distintas, con historias también diferentes, de todo lo cual resulta esa geometría variable que antes señalábamos. Desde esa perspectiva, la territorialización del Estado francés, inicialmente, salvo alguna excepción, respondería más a las razones económicas primeras que llevan al Estado centralizado en París a territorializar algunas de las funciones, pero manteniendo, por supuesto, una soberanía plena sobre ellas.

El primer cambio que proviene de los años 60 diseña un rudimentario marco regional donde los departamentos y las prefecturas se constituyen como los elementos nucleares del proceso, erigiéndose en los representantes del poder público en el nivel local o regional francés. Los cambios en la década de los 80 son generalmente explicados más por razones economicistas, la capacidad financiera de las regiones sigue siendo muy dependientes, las regiones se financian a partir de compartir ciertos impuestos locales y de las transferencias financieras del Estado central, el nivel regional tiene una importancia secundaria y el que alcance una preponderancia en el área regional es más una esperanza que una realidad.

En teoría, los contratos del Plan Estado - Región (CPER) de finales de los 80 permitían una armonización de las estrategias del Estado y de los gobiernos regionales . Pero es el Estado el que impone sus criterios asignativos aunque sean financiados en buena medida por las regiones (Jouve. B; pág. 354) Las insuficiencias regionales son manifiestas tanto por la escasa identidad de muchas regiones diseñadas, y por lo tanto, debilidad reivindicativa, como por los intereses de poder que mantienen las castas de las prefecturas. En los años 90 las prefecturas no pierden poder, sino que van incluso a reforzar sus competencias en lo que se refiere al desarrollo económico. Se observa una cierta dinámica local con una orientación renovada (Benko, Lipietz, 1.992) de la gestión de los entes locales, con una perspectiva más corporativista que cuestiona de alguna manera a los propios gobiernos regionales. De hecho, en 1.992 la parte del presupuesto de los entes regionales únicamente suponía en el Estado francés el 8,2 % del Presupuesto para todos los entes locales. (Association des Elus pour un Département Pays Basque)

Las restricciones presupuestarias en lo relativo a los déficits minaron, si cabe aún más, los presupuestos locales, y únicamente una determinada cantidad de fondos estructurales procedentes de la UE paliaron mínimamente la

situación. Pero ha sido Bruselas la que ha presionado a lo largo de la última década al Estado francés para que sean las regiones las que tengan el control sobre el reparto de los fondos y créditos destinados a las propias regiones. Existe una rápida reafirmación del estado central a través de una cierta regionalización de los Estados y por otra parte, emergen nuevas élites locales y departamentales. El papel de las regiones queda vinculado a la captación de ciertos fondos comunitarios y al desarrollo de políticas I+D, tomando parte, también en la elaboración del Plan Regional de desarrollo económico desde 1.993. De todos modos, en la administración general francesa, los entes regionales, hoy en día, juegan un papel secundario, aunque en un contexto europeo de regionalización política emergente (Jouve.B,1.996,pág. 367). El desarrollo de unos poderes regionales en Francia en un mesonivel tendrá una resistencias tanto desde el Estado como de las comunas y de los departamentos, aunque dónde se pueden resituar las regiones en el Estado francés es todavía una gran incógnita. Existen tendencias muy importantes para construir lo que sería una política económica regional, pero desde una perspectiva más economista. Y ello puede traer importantes problemas, ya que en el sentido más economista, significaría casi abstraerse de aspectos como son la ideología, los capitales identitarios, los procesos culturo-étnicos, etc. Es cierto que en el caso de regiones, fruto de una descentralización administrativa en territorios poco homogéneos de identidades colectivas desaparecidas o inexistentes, quizás sea posible considerar la regionalización como una forma de optimizar unos determinados recursos, o de mejorar unas condiciones sistémicas que permitan obtener una mejores economías de redes, en esa línea nos parece que la funcionalidad de ciertas aproximaciones neo-regionalistas restringen en todo caso la posible utilidad del modelo a determinadas regiones que tengan las características que hemos señalado. Es cierto también que cualquier región o nación sin Estado puede contemplarse desde un perfil de la gestión de los recursos, es decir, desde un perfil más economista para poder impulsar sus propias ventajas a través de unas dinámicas endógenas, pero la movilización exclusivamente por razones funcionales o de intereses económicos en casi ningún caso se encuentra exenta de proyectos colectivos e identitarios que alimenten y den sentido a los esfuerzos necesarios que impulsen aquellas dinámicas señaladas. Dicho en otros términos, es muy difícil crear un regionalismo fundamentado exclusivamente en razones económicas. Pero también es imposible el pretender homogeneizar un regionalismo, que haga idénticos todos los hechos regionales o nacionales integrados en el territorio del mismo Estado.

La dialéctica de la UE es como mínimo ambivalente, es decir, por una parte, impulsa un regionalismo o una distribución territorial en los Estados más funcional, por ejemplo, para gestionar mejor los fondos interterritoriales, pero por otra se crea un Consejo Regional en el cual, evidentemente, las diferentes regiones o naciones sin Estado tienen categorías de representación muy diferentes según la intensidad de aspectos, diríamos importantes, como son la historia, la cultura, las reivindicaciones nacionales, la ideología, etc. (Cuando tratamos el tema de la cultura obviamente incluimos la lengua). Sin organizaciones político-administrativas no hay economía, no hay identidad económica pro-

pia. Hasta finales de los 80 la economía francesa encuentra su coherencia principalmente en un sistema, aunque con una inserción internacional, cuyo peso específico se nuclea principalmente en sus propias fronteras. En los últimos años, la pérdida de esa relativa coherencia se plasma objetivamente en la asunción por parte de la UE de una parte de las decisiones que afectan a las políticas monetarias y a las de regulaciones de sectores estratégicos. El proceso de internacionalización - globalización lógicamente condiciona desde hace tiempo esa soberanía relativa que mantienen los Estados.

Dentro de las fronteras del Estado francés las diferentes áreas y regiones adquirirían cierta especialización productiva o de servicios pero dependiente de, y apoyándose en la administración central de París. Ninguna región o área metropolitana alcanzaba mínimamente su propio nivel de autosuficiencia, los costes de transacción de tener que pasar por París eran relativamente elevados. Los cambios descentralizadores que se observan en los últimos diez años ahorran ciertos costes de administración al Estado centralistas y otorgan una cierta mayor representatividad local, pero y a pesar de la presión de la Comunidad Europea no se desarrolla en Francia una regionalización a la altura de lo que ocurre en otros países de la propia UE.

En este contexto, los diferentes territorios, aunque acceden parcialmente a poder desarrollar algunas políticas incentivadoras de un tejido productivo modernizándose, siguen estando fuertemente vinculados a todo el aparato legal - administrativo de servicios, investigación, de representación de París. La deslocalización de algunas sub- áreas no palía este diagnóstico que realizamos desde una perspectiva no francesa.

En estas coordenadas, Iparralde aparece incluido en una macro-región variada y con relativamente pocas competencias propias donde se desdibuja totalmente, pero además sin un departamento propio, y dependiente de una Prefectura que se encuentra en el territorio del Béarn. El papel que le ha tocado jugar a Iparralde ha sido históricamente el de un territorio rural, relativamente pobre con una incapacidad de crear los empleos suficientes para que su propia población no tuviese que emigrar. Existe un cierto desarrollo pesquero posterior y una dedicación a un cierto turismo residual dentro del contexto rural. En esas condiciones podemos afirmar que Iparralde tiene una economía residual y carente de una identidad propia que le permita elegir nítidamente otros caminos. Para nosotros la identidad económica permite que cada región o pueblo constituido sustente la capacidad autónoma para generar riqueza y distribuirla con justicia entre sus miembros de manera duradera en sintonía con la reproducción de los recursos físicos y humanos existentes, así como con las necesidades derivadas de su historia, su cultura y sus aspiraciones presentes y futuras. En ese caso la solidaridad interterritorial consiste en que los países y regiones más desarrollados contribuyan a que todos puedan alcanzar en el menor tiempo posible una situación semejante a la así definida. (Gómez Uranga M., 1.992: pág 188). Ciertamente con 260.000 habitantes, Iparralde no podría inicialmente constituirse como una región fuerte, pero lo que nos interesaría sería poder analizar tentativamente el proceso que pueda darse a

medio plazo. La configuración administrativa francesa otorga a los departamentos una gran relevancia, siendo bastante significativo que entre los 96 departamentos metropolitanos en Francia ni siquiera se encuentre el Vasco. La ausencia de organizaciones administrativas en el propio territorio conduce a una dependencia absoluta de las élites de Pau lo que impide un desarrollo económico más orientado a sus propias necesidades, así como una menor motivación emprendedora por parte de los diferentes agentes económicos.

Del presupuesto que detenta el Departamento de Pirineos Atlánticos en la actualidad, la parte que se destina a Iparralde no es la que le correspondería considerando determinados indicadores, como sería población, ingresos fiscales, etc. Mientras que el País Vasco Norte contribuía con un 45% de los ingresos fiscales totales del departamento de los Pirineos Atlánticos, los créditos destinados por aquel departamento al País Vasco Norte eran del 42%. (Grenet.J, 1996, pag. 5) Pero lo que todavía es más importante, la ni siquiera existencia de un departamento supone una incapacidad de tener un representante propio que al menos pueda reivindicar o pueda interpelar directamente a los que toman las decisiones en las altas instancias de la administración .

El 60% de los miembros de la Cámara de Comercio de Baiona se declararon partidarios de un departamento vasco, incluso al margen de ideologías, y desde una perspectiva de pequeños y medianos empresarios es evidente que hay un interés objetivo al menos por acceder a un cierto nivel de autonomía administrativa mínima.

En el capítulo crucial de las infraestructuras, es muy posible que el departamento como representante de la administración central tienda a realizar mayores inversiones en su área que en el País Vasco. En lo que se refiere a Planes Estratégicos futuros, es muy probable que, por ejemplo, no sea considerada la opción de vincularse con infraestructuras ferroviarias de alta capacidad por Hendaia, vinculándose en ese caso a una hipotética "Y" vasca, ya que esa opción sería bastante indiferente para los intereses del departamento de Pau, que estaría probablemente más interesado en conexiones de autopistas entre Zaragoza, Somport, Pau, Bordeaux y Pau- Toulouse. Ciertamente el Béarn cada vez se acerca más hacia al influjo de las áreas metropolitanas de Bordeaux, principalmente, y de Tarbes, Toulouse y las muy débiles relaciones más allá de las fronteras pirenaicas se dirigen más probablemente hacia Zaragoza que hacia Hegoalde. Además, en esta misma área de infraestructuras hay una tendencia a la concentración de las inversiones en áreas metropolitanas, lo que significa que en los Pirineos Atlánticos, por la lógica económica, Pau tenderá a absorber mayores cantidades proporcionales o relativas de inversiones en infraestructura. Así, por ejemplo, de los 430 millones de francos que costaba la autopista Baiona-Brisous solamente fueron financiados por el Departamento 80 millones de francos y contrariamente, el Departamento financió íntegramente los 300 millones de francos que costó la circunvalación de Pau. (Asociación de Electos a favor de un departamento del País Vasco, 1.997)

Los costes de acceder a una mayor autonomía, principalmente administrativos o de transacción en una primera fase de acceso a un departamento propio, no son tales si se comparan con lo que ahora se está pagando por los servicios administrativos del departamento en el País Vasco, incluyendo el nuevo edificio de la Nive en Baiona. E incluso aunque el coste administrativo creciera también hay que considerar los empleos que crearía, teniendo en cuenta que Iparralde es una zona de emigración y que la incapacidad de generar empleo en la región no ha variado todavía de forma suficiente. Aspectos como la centralidad de la universidad de Pau yugulan las posibilidades de despliegue de redes de cooperación desde los parámetros actuales bajo los que se entiende el desarrollo económico. El ser una delegación de la Universidad de Pau supone, por ejemplo, que las decisiones que se refieren a líneas de investigación no se vinculen a las necesidades propias de Iparralde, como pueden ser fomentar empresas industriales, debido a que las decisiones son tomadas por personas ajenas, relativamente alejadas y con otros intereses.

Se podría a partir de los recursos existentes implantar una escuela politécnica que contribuyese tanto en lo que se refiere a la formación como a la investigación aplicada a generar un tejido productivo de industrias avanzadas. Sería asimismo de interés establecer relaciones con centros y empresas más avanzados de Hegoalde que estarían seguramente interesados en esa empresa.

La agricultura en el País Vasco es distinta que la del Béarn, y el turismo, sector importante, es más transfronterizo en Iparralde. Un problema ancestral que padece Iparralde es, como venimos repitiendo, la necesidad de que sus hijos e hijas emigren ante la escasez de trabajo. Ante esa situación se hace necesario poner todo el énfasis en la creación de empleo. Esto no sería sino el resultado de que un determinado espacio, en este caso Iparralde, tenga capacidad de autoreproducirse sin necesidad de mantener estrictas dependencias, como hemos señalado en otras páginas de este mismo trabajo.

Una descripción del perfil que se aproximaría a la realidad observada en Iparralde integraría los siguientes aspectos:

- Un cierto nivel de descentralización administrativa en el gasto
- Limitada capacidad impositiva
- Fuentes de financiación poco regionalizables
- Bajo nivel de intermediarios financieros regionales
- Escaso control por parte del gobierno local sobre los intermediarios financieros
- Reducido desarrollo de políticas propias de promoción y de información
- Ausencia de control regional sobre la ejecución y dirección de infraestructuras
- Escasa influencia en la ejecución y dirección de infraestructuras:
  - a) Existencia de densidad y calidad en las infraestructuras de innovación, pero más relacionadas con las áreas metropolitanas o locales
  - b) Baja densidad y calidad de las infraestructuras
- El sistema educativo y formativo es estatal
- La Universidad está escasamente relacionada con el área
- No existen laboratorios de investigación en el área

- No existe un gobierno regional
- Las políticas industriales, tecnológicas, científicas y de aprovisionamientos públicos son estatales.
- No existe una política tecnológica e industrial regional.
- No existe un programa tecnológico y científico a nivel regional.-

Fuentes: Cooke P., Gómez Uranga M, Etxebarria G. (1.996)

Precisamente ese perfil de la región sería el menos propicio para obtener unos determinados resultados que se vincularían al desarrollo de un espacio económico más innovador. Dicho en otras palabras, incluso la mejora de unos resultados de índole más económica exige un cambio radical, para que la región pueda organizar su propia administración.

El desarrollo de lo que se denomina hoy en economía el área de economía regional, (Grabher,1.993; Cooke and Morgan, 1.993; Maillat,1.995; Sabel, 1.995; Storper and Scott 1.995; Morgan, 1.997) hace hincapié en algunos de los elementos que podrían configurar una nueva teoría regional, entre los que se podría señalar algunos como:

Propiciar el crecimiento de una región a través de beneficiar la competitividad de las empresas, en dar mayor importancia a aquello que se incluye en lo que se denomina marco institucional, este marco institucional está compuesto sobre todo por una serie de hábitos, costumbres, normas y convenciones que son las que contribuyen a unos resultados más competitivos de la economía regional. Se considera que el territorio se configuraría en un sistema de redes de carácter, bien sea formal o informal, y estas redes vincularían organizaciones de todo tipo, incluidos gobiernos regionales, empresas y otros agentes. Existen unos valores que además son más factibles en la medida en que hay una mayor proximidad, y en que además probablemente hay unos objetivos comunes, y entre ellos destaca la confianza, lo cual desde una perspectiva más economista, servirían para minimizar una serie de costes de transacción que existen en toda economía. Pero lo que destaca es precisamente que este funcionamiento de una economía, de un espacio más restringido significaría o tendría, como elementos definitorios la proximidad geográfica de las relaciones y efectos de concentración o aglomeración que facilitan además el intercambio de información y de conocimientos que a veces son difícilmente traducibles a través de determinados códigos, establecidos normalmente entre las empresas y organizaciones, y pasa a un primer plano lo que sería también el perfil cultural de ese espacio, incluido el perfil lingüístico. En estas líneas nos interesa subrayar, como una cierta aportación, que se establece una vinculación cada vez más importante entre un entorno institucional fundamentado en algunos de los aspectos y valores ya señalados más arriba, y el sistema de organizaciones político-jurídica-administrativas, de manera que éstas influyen también necesariamente en ese cambio de marco institucional. Así por ejemplo, un marco legal y político de relaciones laborales no solamente responde a una idiosincrasia propia y a una cultura de relaciones singulares ya existente, sino que

también ese propio marco hace que se generen, que se creen, que se desarrollen y que se mantengan valores vinculados a una cultura, a un entorno institucional de relaciones singular y diferente al de otros lugares.

Pero en definitiva, habría que preguntarse ¿Cómo se puede dar una relación interempresarial en un mundo en el que domina la lógica de mercado, la lógica competitiva, y que establece como valor supremo la competencia? , entonces, es necesario un nivel de institucionalización política relativamente cercano, que genere confianza, y que refuerce ciertos valores de cooperación a partir de un determinado liderazgo, sobre la base de unos aspectos comunes, y eso no surge por generación espontánea, sino que requiere también una capacidad de gobierno y unas actuaciones políticas determinadas que propicien ese tipo de desarrollos.

El trabajar con una empresa colectiva, en este caso el País Vasco norte, puede constituir un revulsivo para la mejora y la mayor motivación de la población a la hora de fundamentar sus actividades en valores como cooperación, confianza, solidaridad para crear empleos que permitan a sus hijos e hijas poder permanecer en su tierra. No es posible que hechos diferenciales tan importantes como la lengua, costumbres e historia colectiva no se reflejen en organizaciones político-administrativas más propias, más ad hoc. Ese despilfarrero de recursos tangibles e intangibles puede significar o significa una pérdida para todos los habitantes de Iparralde y no exclusivamente para aquellos que están imbuidos en una ideología nacional vasca. De cualquier manera, el desdibujamiento de la sociedad y economía, la poca coherencia sistémica, la dependencia en los objetivos, la insuficiente capacidad para organizar una economía propia se vinculan al déficit de organizaciones político-administrativas propias. No nos parece que un Departamento pueda ser la panacea de esa poco óptima situación dibujada existente en la actualidad, pero sí un avance realista considerando los deseos, las ideologías y los resultados electorales que se observan en la actualidad en Iparralde. Ese acceso a una identidad primaria, desde el punto de vista económico, a un sentirse colectivo debe de subir ese escalón de consecución de un departamento, escalón que ha venido siendo negado desde hace muchos años. Pero el objetivo señalado de un departamento propio concita muchas posiciones en contra vinculadas a ciertos intereses de élites, a reflejos de una ideología jacobina y a unos intereses para mantener ciertas inversiones y apoyos económicos.

## **7. CONCLUSIONES**

A la vista de los escenarios planteados para las regiones vascas resulta difícil extraer unas conclusiones definitivas e irreversibles, pero sí conviene realizar algunas consideraciones.

Sigue siendo pertinente el interrogante ¿es viable una cooperación transfronteriza integradora?. En nuestro caso hay que señalar los rasgos culturales e

identitarios como factor importante en la consolidación de los flujos económicos transfronterizos, en la tendencia hacia la convergencia económica de los diferentes territorios vascos, así como el impacto de las actuaciones institucionales de ambas regiones vascas en los niveles económico, político y cultural.

Como conclusión constatamos los interrogantes existentes sobre la identidad económica de Iparralde, al carecer de una capacidad propia para transformar su realidad, lo cual se está observando en la actualidad en los obstáculos que están encontrando para aplicar las medidas recogidas en el Informe Pays Basque 2.010, por ejemplo, o para avanzar en la constitución de un Departamento Vasco. Sin embargo, se observa una creciente voluntad colectiva a favor de la recuperación de mayores cotas de control sobre sus recursos para poder implementar planes de futuro. En definitiva, desde nuestro punto de vista es imprescindible la consecución de mayores cotas de soberanía para poder converger con otros territorios vascos, debiendo previamente superar muchas trabas, ya que el carácter centralista del sistema político galo obstaculiza avanzar en este sentido. El siglo que comienza será testigo de la dirección que toman los acontecimientos en un territorio como el vasco que en la actualidad se encuentra en una encrucijada, y cuyo futuro está por definir.

## BIBLIOGRAFÍA

- ASSOCIATION des Elus pour un Département Pays Basque (1997) "Pourquoi un département Pays Basque ?".
- BALME, R. (Ed.). (1.996) "Les politiques du néo-regionalisme: action collective régionale et globalisation". Paris: Económica,
- BENKO. G., LIPIETZ. A. (1992) Les régions qui gagnent Paris. Presses Universitaires de France.
- BOLOQUY. B. (1.997) "L'agriculture et le developpement rural en Pays Basque" Cycle de formation sur l'economie du Pays Basque et le developpement local" IparEko. Hemen,
- CHARRETON F. (1.997) "La pêche en Pays Basque. Présentation globale d'un sector" IparEko. Hemen.
- CLUB DE PROSPECTIVE (Diciembre 1.993) Pays Basque 2.010, Diagnostic, Scénarios
- COOKE P., G. URANGA M. ETXEBARRIA G. (1.996)"The regional and institutional dimension of innovation systems" EAEPE 1996 Conference Work, unemployment and need: Theory, Evidence, Policies, Antwerp.
- COOKE, P., MORGAN, K. (1.993) "The network paradigm: new departures in corporate and regional development " Environment & Planning. D: Society and Space 11,
- DUNFORD M. & KALFKALAS G. (Ed), (1.992) Cities, regions and the new Europe: the global -local interplay and spatial development strategies, London Belhaven Press.,
- GÓMEZ URANGA M. (1992) "El mercado único frente a las desigualdades regionales" Estudios Regionales nº 32 .
- GÓMEZ URANGA M. (1994) "Concentraciones metropolitanas e inversiones en comunicaciones: el caso vasco-aquitano" en Cooperación transfronteriza Euskadi-Aquitania (aspectos políticos, económicos y de relaciones internacionales) Letamendia F., Castro J.L., Borja A. (Ed.)
- GRABHER, (ed.) (1993) The embedded Firm: On the socio-economics of Industrial Networks, London Routledge.
- GRENET J. La Semaine. 1-11-1.996
- JOUVE B. (1.996) "France: From the regionalized state to the emergence of regional governance? En Keating M. And Loughlin J. The political economy of regionalism.
- LOUGHLIN JOHN & KEATING M. (Ed.).(1.996) The political economy of regionalism. London, Frank Cass.
- MAILHARRANCIN E. ET SOULÉ B (1.996) "L'activité économique du Pays Basque Nord". IparEko. Association Hemen.
- MAILLAT D. (1995) "Territorial dynamic, Innovative Milieus and Regional Policy" Entrepreneurship and Regional Development 7.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES (1996) Francia 1.996, La documentation Française.
- SABEL C. (1995) "Experimental regionalism and the dilemmas of regional economic policy in Europe" Paper to Internacional Seminar on "Local Systems of Small Firms and Job Creation" OECD, Paris, June.
- STORPER, M. & SCOTT, A. (1995) "The wealth of regions: market forces and policy imperatives in local and global context" Futures, 27.
- ZANETTIN MARIE-PASQUALE (1996) La cooperation transfrontalière basque. Realites, representations symboliques. Le cas de la conurbation Bayonne- Saint Sébastien. Tesis doctoral.



## **TITULOS PUBLICADOS**

- La libre designación en la Función Pública Vasca.
- Hacia los nuevos horizontes.  
El poder sin fronteras.
- La crisis de la Industria manufacturera en la CAPV.  
Aspectos estructurales.
- La protección social en Euskal Herria.
- La autonomía fiscal en Euskal Herria
- Soberanía económica  
y globalización en Euskal Herria

MANU ROBLES-ARANGIZ



INSTITUTUA