

## LA INSTRUMENTACIÓN COMARCAL DE INICIATIVAS LOCALES DE REVITALIZACIÓN ECONÓMICA: EL CASO DEL BAJO DEBA

Ricardo Aláez Aller

Javier Bilbao Ubillos

Jon Olaskoaga Larrauri

Departamento de Economía Aplicada I  
Universidad del País Vasco

### ÍNDICE

1. INTRODUCCION .... 119; 2. LA COMARCA NATURAL DEL BAJO DEBA. UN ESPACIO SOCIO-ECONOMICO INTEGRADO .... 120; 3. LA INSERCIÓN DE DEBEGESA EN EL ENTRAMADO INSTITUCIONAL DE REFERENCIA .... 134; 3.1. LA DISTRIBUCION DE LA CAPACIDAD DE INTERVENCIÓN ECONOMICA EN EL AMBITO DE REFERENCIA .... 134; 3.2. LA INSERCIÓN DE DEBEGESA EN EL ENTRAMADO INSTITUCIONAL .... 136; 4. LAS ACTIVIDADES DE UNA AGENCIA DE DESARROLLO COMARCAL OPERANTE EN UNA ZONA EN DECLIVE INDUSTRIAL: EL CASO DE DEBEGESA .... 138; 5. CONCLUSIONES .... 143; 6. BIBLIOGRAFIA .... 145.
--

### 1. Introducción

De un tiempo a esta parte las teorías del crecimiento regional han virado hacia el análisis de los factores específicos de las regiones como elementos insustituibles en el cómputo de las posibilidades y en el establecimiento de las estrategias de desarrollo regional (Storper, 1995). Desde este punto de vista los factores analizados responden a una definición amplia, que contempla aspectos de corte institucional más allá de los recursos que suelen considerarse específicamente económicos. En concreto, se toma en consideración la intervención de los agentes sociales (tanto

públicos como privados) en su capacidad para dinamizar procesos económicos. En lo que respecta a las administraciones públicas -siempre desde esta perspectiva- su presencia resulta relevante por razones que poco tienen que ver con las actuaciones e instrumentos propios de una visión tradicional de política económica.

De acuerdo con este enfoque, el presente trabajo propone como estudio de caso la actuación de la *Sociedad para el desarrollo económico de la comarca del Bajo Deba* (DEBEGESA). Su interés analítico se justifica a partir de los tres elementos siguientes:

1) Un sistema productivo local caracterizado por la **especialización en actividades industriales tecnológicamente maduras**, con elementos típicos de lo que la literatura económica denomina un *distrito industrial*, y que se ha enfrentado a un fuerte proceso de desestructuración económica.

2) Una agencia de desarrollo económico que actúa sobre un **ámbito comarcal**, resultado de la atribución a este ente de las competencias y recursos afectos a las autoridades locales implicadas.

3) Un **entramado institucional de referencia complejo y singular**, por la concurrencia de cinco administraciones públicas con capacidad de intervención económica, dada la peculiaridad del régimen foral de los territorios históricos vascos.

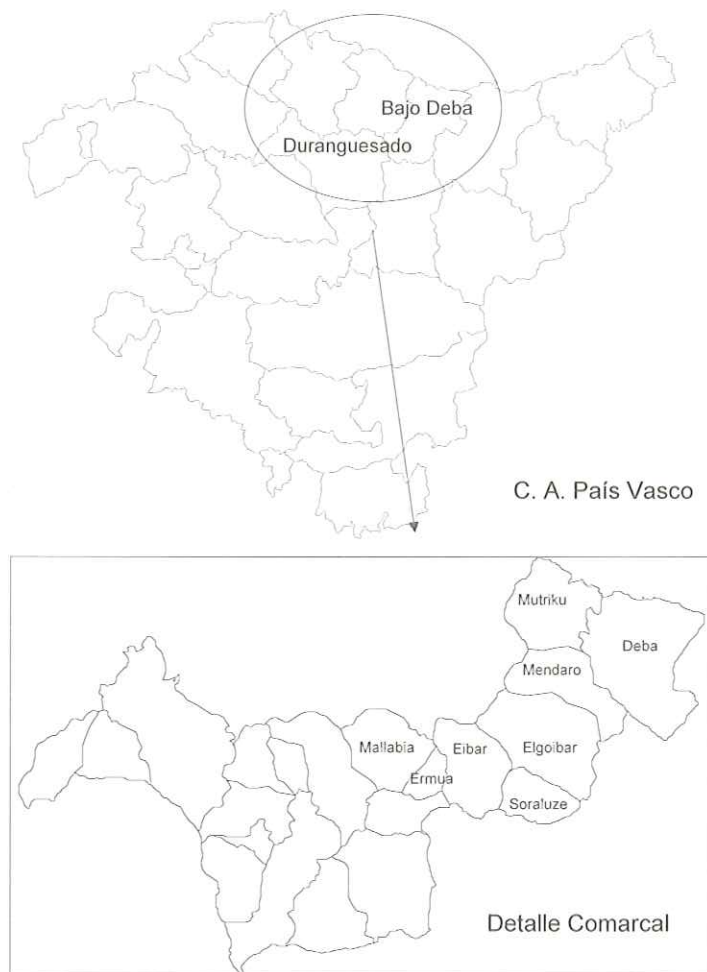
A lo largo del trabajo consideramos estos tres elementos conjuntamente, desde una perspectiva dinámica que permite constatar la capacidad de adaptación mostrada por el instrumento de intervención local (la agencia DEBEGESA) a los cambios en la coyuntura económica y en la percepción teórica del desarrollo local y regional.

El análisis propuesto se lleva a cabo en el siguiente orden: en un primer apartado, caracterizamos el circuito económico y social de la comarca; en un apartado posterior, insertamos a la agencia de desarrollo comarcal en el entramado institucional que actúa en el ámbito de referencia, para, en un tercer capítulo, interpretar la actividad de DEBEGESA, atendiendo a la evolución de los objetivos definidos en sus planes de gestión. Finalmente, incorporamos un apartado de conclusiones, en el que reflejamos los aspectos más relevantes del estudio de caso.

## 2. La comarca natural del Bajo Deba. Un espacio socio-económico integrado

### *La delimitación territorial de la comarca*

El territorio que a partir de este momento denominaremos Comarca Natural del Bajo Deba lo constituyen 8 términos municipales pertenecientes, según la parti-



ción administrativa (con efectos principalmente estadísticos), a dos comarcas distintas dentro de los Territorios Históricos de Vizcaya y Guipúzcoa.

Los municipios de Deba, Eibar, Elgoibar, Mendaro, Mutriku, y Soraluze se encuentran en la zona guipuzcoana y constituyen lo que administrativamente se conoce como *Comarca del Bajo Deba*. Ermua, y Mallabia, por su parte, forman parte de la provincia de Vizcaya, dentro de la comarca denominada *Duranguesado*.

A pesar de que los límites administrativos sitúan a estos ocho municipios en comarcas y aún en provincias distintas, su disposición geográfica a lo largo de la cuenca del Deba, la coherencia con que se integran sus sistemas productivos locales, e incluso la intensidad de los contactos sociales, reclaman como legítimo el uso del concepto de *Comarca Natural* para la zona.

### *Aspectos demográficos*

A 1 de enero de 1997, la comarca contaba con 75.277 habitantes desigualmente distribuidos entre los ocho municipios. Eibar, Ermua y Elgoibar, por ese orden, son los municipios más poblados de la comarca, aportando entre los tres más de dos tercios de sus habitantes.

**Cuadro 1. Población por municipios**

Municipios	Población a 1/1/1997
Deba	5.042
Eibar	30.314
Elgoibar	10.963
Ermua	17.346
Mallabia	1.100
Mendaro	1.308
Mutriku	4.774
Soraluze	4.430
<b>Comarca</b>	<b>75.277</b>

Fuente: DEBEGESA

El fuerte proceso de crecimiento económico que atrajo, en los sesenta, importantes contingentes de población desde otras zonas de la geografía española, ha dado paso a una continua caída en el número de habitantes. Esta caída ha sido la consecuencia inevitable de dos circunstancias adversas: un crecimiento vegetativo con

saldos negativos en dos de los tres municipios con más peso de la comarca (Eibar y Elgoibar), y unos saldos migratorios negativos en la práctica totalidad de sus municipios. El movimiento natural ha supuesto para la comarca la pérdida de 569 habitantes entre los años 1990 y 1995, en tanto que, a causa de los movimientos migratorios, la comarca ha perdido a 587 de sus habitantes tan sólo en 1995.

### *Estructura sectorial de la actividad económica*

La Comarca del Bajo Deba se caracteriza, en lo económico, por el peso de la actividad industrial: casi la mitad del empleo de la comarca se concentra en el sector secundario, muy por encima del peso de la industria en la CAPV -su referente más próximo- que cuenta, de por sí, con un sector industrial relativamente desarrollado.

La contrapartida de un sector industrial desarrollado la constituye una relativamente escasa actividad en el sector servicios que absorbe el 42% de los empleos, frente a un 58% en la CAPV.

**Cuadro 2. Evolución de la Población de la Comarca**

<b>Año</b>	<b>Habitantes</b>
1900	21.233
1920	28.434
1940	29.525
1950	37.747
1960	60.026
1970	81.463
1980	86.578
1990	82.039
1992	78.345
1994	76.955
1996	75.277

Fuente: DEBEGESA

Esta concentración se produce en actividades como la producción de Máquina Herramienta, la Industria auxiliar del automóvil, o la ingeniería mecánica, en general ligadas a una larga tradición en la comarca que nació con el florecimiento de las ferreñas en los siglos XV y XVI. Esta actividad derivó, primero, hacia la producción arnera, que a su vez, tras el agotamiento del negocio, dio lugar a un espectro más amplio de actividades siempre relacionadas con la transformación de los metales.

**Cuadro 3. Estructura sectorial**

Composición sectorial del empleo. 1996	Bajo Deba	CAPV	España
Agrícola	3,79	2,77	8,68
Industrial	49,3	31,11	20,17
Construcción	4,61	7,91	9,48
Servicios	42,4	58,21	61,66

Fuente: EGAILAN, DEBEGESA, INE.

El **Sector primario**, por su parte, supone un escaso 4% de la población ocupada en la comarca. Lo constituyen 1.212<sup>1</sup> explotaciones con un tamaño medio de 14.2 Ha., trabajadas en su mayor parte en régimen de propiedad. Puede afirmarse que el sector agrícola de la comarca comparte con el del resto de la CAPV sus principales características, carácter familiar de la propiedad agrícola, explotaciones de pequeña dimensión y producción destinada principalmente al mercado local.

El **Sector Industrial**. Se constituye, con mucho, en el más importante en la Comarca Natural del Bajo Deba. En ausencia de indicadores relativos a la producción industrial, las cifras de empleo en el sector resultan más que significativas de su centralidad en la comarca. Prácticamente la mitad del empleo (49.3%) corresponde a actividades industriales, en tanto que el 17.8%<sup>2</sup> de los establecimientos tiene la industria como actividad principal. Si adoptamos la estructura sectorial de la CAPV como punto de referencia para el contraste de estos datos, podremos valorar en su justa medida la intensidad con que las actividades industriales se encuentran representadas en el empleo de la comarca. En ésta, la industria ocupa un porcentaje del

1. Censo agrario de la C. A de Euskadi, 1989.

2. Directorio de Actividades Económicas, 1996. Eustat

empleo que resulta 18 puntos porcentuales mayor que el de una economía de fuerte raíz industrial como la CAPV.

#### Cuadro 4

##### Nº de empresas y empleados por ramas de actividad industrial, 1996

Descripción	Nº de trabajadores	% del empleo industrial	Nº de empresas	% empresas industriales	Tamaño Medio de las empresas
Maquina Herramienta	1.455	13,9	37	5,8	39,32
Fabricación de accesorios no eléctricos para vehículos de motor	1.389	13,3	18	2,8	77,17
Ingeniería mecánica general	825	7,8	95	14,8	8,68
Fabricación de pernos, tornillos, cadenas y muelles	717	6,8	52	8	13,79
Forja y estampación de metales	551	5,0	17	2,6	32,41
Fabricación de armas ligeras	410	3,9	28	4,4	14,64
Tratamiento y revestimiento de metales	394	3,8	57	8,9	6,91
Fabricación de órganos mecánicos de transmisión	240	2,2	7	1,1	34,29
Fabricación de rodamientos	237	2,2	5	0,8	47,40
Fabricación de bicicletas	225	2,1	8	1,2	28,13
<b>Total</b>	<b>6.443</b>	<b>61,0</b>	<b>324</b>	<b>50,4</b>	<b>19,89</b>

Fuente. DEBEGESA. Guía de las de actividades industriales en la comarca del bajo Deba, 1996.

La concentración de la actividad económica no acaba con la acumulación de actividades en el sector industrial, sino que se manifiesta también en la agrupación de las empresas industriales en unas pocas ramas de actividad que acaparan la mayor parte del empleo y los establecimientos de la comarca. De este modo, las diez ramas de actividad más importantes reúnen al 61% de los empleos industriales (es decir, aproximadamente un tercio del empleo total de la comarca), y el 50% de las empresas industriales en la comarca.

La mayor parte de estas actividades, entre las que destacan la producción de Máquina - Herramienta, la fabricación de componentes para la industria del automóvil, la ingeniería mecánica general, o la fabricación de pernos, tornillos, cadenas y muelles, se encuentran incluidas en el subsector de la transformación de metales.

El origen de estas actividades habremos de buscarlo en una evolución lógica desde la tradicional producción de armas, que vivió una época de prosperidad al calor de la demanda generada por los conflictos bélicos de primera mitad de siglo, hacia nuevos campos de producto. Tras la Guerra Civil, la reducción de las necesidades de armamento, junto con la aparición de nuevas oportunidades de negocio en pleno proceso de reconstrucción económica, indujeron nuevas inversiones facilitando la diversificación del tejido productivo. Las nuevas actividades se situaron en campos con un contenido tecnológico similar al de la producción de armamento.

Hoy en día estos productos se encuentran en fase de madurez o decadencia, de manera que las empresas de la comarca se ven sometidas a una competencia internacional creciente en lucha por un mercado cada vez más reducido. Es precisamente esta fuerte especialización la que explica una incidencia especial de la crisis económica en la comarca, cuyos efectos se visualizan en los cierres de empresas, las regulaciones de empleo y, finalmente, las altas tasas de paro.

Del **sector terciario**, podemos destacar su insuficiente grado de desarrollo en términos relativos. Esta actividad genera tan sólo el 44,4% de los empleos del Bajo Deba, frente al 58,2% de promedio en la CAPV, y a un porcentaje superior al 60% para el total de la economía española.

Se trata fundamentalmente de establecimientos comerciales y de hostelería, de reducido tamaño y carácter familiar. De este perfil medio de *pequeño negocio orientado a la provisión de servicios de consumo final* se alejan tan sólo unas pocas excepciones, entre las que destacan los casos de IDEKO (empresa de ingeniería dedicada a la obtención de soluciones de proceso, singularmente para los productores de Máquina-Herramienta radicados en su entorno) y TEKNIKER (uno de los ocho centros de investigación que configuran el núcleo de la infraestructura vasca de tecnología).

### *El Circuito Económico Local*

La caracterización de los sistemas productivos locales de los municipios que conforman la comarca debe interpretarse dentro de un ámbito territorial superior, el comarcal, en el cual éstos adquieren plena coherencia económica, al tiempo que definen, en un sentido más amplio, un espacio social integrado.



La estructura productiva del Bajo Deba se caracteriza, como ya hemos mencionado, por un desalentador protagonismo de las actividades tradicionales en campos de producto agotados o en vísperas de hacerlo. Una segunda nota que define esta estructura productiva la constituye la especialización de cada municipio en actividades muy concretas que acaparan la mayor parte de sus recursos productivos.

**Cuadro 5. Especialización municipal de la producción industrial. 1996**

Municipio	Actividad principal	% de empleo industrial que ocupa
Elgoibar	Máquina Herramienta	41.9
Mallabia	Mecánica general	19.8
Ermua	Auxiliar del automóvil	51.8
Deba	Máquina Herramienta	23.5
Soraluze	Tornillería	49.3
Mutriku	Conservas de pescado	37.1
Mendaro	Auxiliar del automóvil	35.0

Fuente: DEBEGESA

Esta especialización industrial en poblaciones escasamente dotadas de oferta de servicios, explica, en gran parte, los necesarios flujos humanos y económicos que confirman a la comarca en su carácter natural.

Eibar se constituye en el centro abastecedor de servicios de la comarca, estatus ligado a una comunicación privilegiada con el resto de las localidades.

Eibar es con diferencia el núcleo más poblado del valle, con 30.314 habitantes y ostenta, además, el título de capital de la comarca administrativa del Bajo Deba. La centralidad comercial y de servicios de la localidad Eibarresa se ve confirmada por los siguientes datos: Eibar cuenta con 1.074 de los 2.653 establecimientos de la comarca en hostelería, comercio y transportes (un 40.5%), en tanto que concentra el 52.4% de los establecimientos en los sectores bancario, de seguros, y de servicios a la empresas<sup>3</sup>.

3. Datos obtenidos a partir del Directorio de Actividades Económicas de la CAPV, 1996, Eustat.

### *Elementos que definen el sistema productivo de la Comarca Natural del Bajo Deba*

Estos elementos definitorios pueden resumirse en cuatro:

- Una especialización de la mayoritaria actividad industrial en productos en fase de madurez o decadencia
- Una capacidad de transformación innovadora concentrada en las ramas de actividad en que la especialización es más fuerte.
- Una insuficiente dimensión de la empresa industrial, que se caracteriza así mismo por estructuras y estilos de gestión poco avanzados.
- Un deficiente desarrollo del sector servicios, y en especial de los servicios destinados a las empresas.

En lo que se refiere a la especialización productiva, a lo largo del trabajo se ha constatado la concentración de la actividad económica en los sectores industriales dedicados a la transformación de metales, destacando entre otras las ramas de producción de Máquina Herramienta, y de accesorios y piezas para la industria del automóvil. Los mercados naturales de estos productos son los internacionales en los que las empresas se encuentran con una competencia cada vez más fuerte.

### **Cuadro 6.**

#### **Distribución porcentual del gasto intramuros en I+D por ramas de actividad**

<b>Rama de Actividad</b>	<b>Porcentaje</b>
Química	0.84
Metalurgia	0.44
Máquina Herramienta	33.27
Otra Maquinaria	0.81
Material de precisión	1.12
Actividades de I+D	61.98
Otras actividades empresariales	1.54
<b>Total</b>	<b>100</b>

**Fuente:** EUSTAT. Estadística sobre actividades de I+D

Si aceptamos que el esfuerzo realizado por las empresas en actividades de Investigación y Desarrollo resulta un indicador fiable de su **capacidad innovadora**, resulta que dicha capacidad se limita a las actividades que constituyen el núcleo de la especialización productiva de la comarca<sup>4</sup>. Si bien el hecho de disponer de una capacidad innovadora suficiente en las actividades industriales ya instaladas se considera un elemento de competitividad, y en ese sentido ha de valorarse positivamente, no es menos cierto que tan elevado grado de concentración de las actividades de I+D junto con el olvido de que son objeto en otras ramas de actividad, no favorece la aparición de nuevos procesos y productos y, por lo tanto, limita las posibilidades de diversificación productiva.

En cuanto a la estructura empresarial de la comarca, ésta se compone fundamentalmente de pequeñas empresas de carácter familiar (el tamaño medio de la empresa industrial de la comarca se sitúa en 1996 alrededor de los 16 trabajadores, por 19 en 1990).

Dos importantes consecuencias se derivan de esta característica de las empresas de la comarca. En primer lugar, el carecer de una dimensión suficiente puede repercutir en una merma de su posición competitiva. Por otro lado, y tratándose de pequeños negocios familiares gestionados, en general, por los mismos propietarios, es común encontrar que no dispongan de los instrumentos de gestión empresarial más avanzados.

La insuficiente dimensión del sector servicios en la comarca es susceptible de dos lecturas complementarias. Por un lado, una reducida participación de los servicios en el empleo de la comarca puede entenderse como un desaprovechamiento de nuevas oportunidades de empleo que podrían compensar la pérdida de empleos industriales. Por otro, la deficiente oferta de determinados servicios podría llegar a constituir una desventaja para las empresas industriales.

En la comarca natural del Bajo Deba, hasta el momento, el sector servicios ha sido incapaz de representar ese papel de creación de empleo, reabsorbiendo los excedentes generados en la industria. De hecho, la reducción del empleo industrial que se ha producido en los últimos años ha significado una pérdida de 633 puestos en el período 1992-96 (maquillada, en todo caso, por una recuperación en la fase final del quinquenio que ha supuesto casi 200 nuevos empleos industriales), que han contribuido a engrosar las listas del paro. A pesar de esta pérdida de efectivos los emple-

---

4. En la tabla adjunta se puede observar como casi un 62% del gasto en actividades de I+D de la región se concentra en el subsector "actividades de I+D". La mayor parte de esta cantidad corresponde al gasto realizado por el Centro Tecnológico Tekniker que trabaja, principalmente, para el sector de Máquina - Herramienta.

os industriales continúan representando en 1996 una parte mayoritaria del empleo de la comarca (49.3%), en tanto que los servicios ocupan a un 42.4%, porcentaje que se ha incrementado desde 1991 (entonces se situaba en un 37.96%), más por efecto del retroceso de la actividad industrial que como resultado de su propio dinamismo.

Además de su contribución directa en el mantenimiento del empleo, ciertas actividades incluidas en el sector terciario y que tienen que ver con la satisfacción de las necesidades empresariales, han demostrado su potencialidad en el mantenimiento del empleo por la vía de sostener la competitividad de las actividades económicas implantadas. En efecto, la creciente complejidad de los ámbitos tecnológicos, mercantiles, legales, y administrativos en que se desenvuelven las empresas, exigen de ellas capacidades que, en ocasiones, no se disponen en propiedad. En tal caso, la disponibilidad, en condiciones favorables, de capacidades complementarias a aquellas que la empresa acumula se antoja primordial. En este sentido, existen razones para pensar que las empresas radicadas en la comarca del Bajo Deba generan una demanda de estos servicios que resulta insatisfecha en el ámbito local. Así lo atestigua la escasa proporción que representa en la comarca el subsector de “Banca, seguros, y servicios a las empresas”, que cuenta con 424 establecimientos, un 8.13% del total, muy por debajo de los ratios que exhiben sus referentes más próximos, Guipúzcoa (12.62%) y la CAPV (13.35%).

#### Cuadro 7.

##### Nº y Porcentaje de establecimientos en el subsector de banca, seguros y servicios a las empresas.

	Nº de establecimientos en Banca, seguros y servicios a las empresas	Porcentaje sobre el total de establecimientos
Comarca	424	8.13
Guipúzcoa	6.471	12.62
CAPV	19.526	13.35

**Fuente:** Directorio de actividades económicas de la Comunidad Autónoma Vasca, DIRAE, elaborado por EUSTAT

#### *Crisis y transformación económica del área*

En las dos últimas décadas, la crisis industrial se ha hecho notar en la Comarca Natural del Bajo Deba con mayor crudeza que en otras zonas de la región, dejando sus huellas en forma de reducciones de plantilla y cierres de empresas. Tanto

el número de empresas como el de empleos industriales ha sufrido una notable reducción.

**Cuadro 8. Evolución del empleo y del nº de empresas industriales en la comarca**

Año	Nº de trabajadores	Nº de empresas	Nº de trabajadores por empresa
1990	12.713	655	19
1991	11.075	657	17
1992	11.084	676	16
1993	10.565	687	15
1994	10.477	673	16
1995	10.256	657	16
1996	10.451	642	16

Fuente: DEBEGESA

Si (según fuentes sindicales) en 1981 había en torno a 18.500 trabajadores industriales en la comarca, para 1990 esa cantidad se había reducido a 12.713, y en 1996 tan sólo quedaban 10.451. Entre 1990 y 1995 se perdieron algo más de 490 empleos anuales en el sector industrial, una cifra nada despreciable teniendo en cuenta que la población activa de la comarca está constituida por 32.193 personas, de las cuales 6.968 (un 21.64%) se encuentran en paro (EUSTAT, 1998). Por otro lado, si bien la actual fase de crecimiento ha facilitado cierta recuperación en el empleo industrial (con 195 nuevos empleos entre 1995 y 1996), la experiencia reciente muestra que estas recuperaciones coyunturales no de neutralizar el efecto de las crisis cíclicas a las que se ve sometido el sector.

La otra cara de la crisis industrial es el cierre de las empresas. Tan sólo en 1995 han cesado en sus actividades 30 empresas industriales en la comarca con la consiguiente pérdida de puestos de trabajo. Otras siete han cambiado de domicilio social, de las cuales cuatro se han trasladado fuera de la comarca. En el otro lado de la balanza, se han establecido 17 nuevas empresas con una contribución al empleo de 158 nuevos contratos<sup>5</sup>.

5. DEBEGESA, Memoria del ejercicio 1996.

**Cuadro 9. Evolución de la tasa de paro. Detalle municipal**

Municipios	1975	1981	1986	1991	1996
Deba	0,30	11,20	18,80	14,95	15,36
Eibar	1,29	14,10	21,70	18,23	21,52
Elgoibar	0,70	13,80	19,40	17,00	19,44
Ermua	1,70	16,00	25,40	23,68	25,16
Mallabia	1,00	10,60	15,50	15,91	14,49
Mendaro	0,80	12,50	18,40	14,56	15,50
Mutriku	1,20	8,80	17,30	21,04	18,24
Soraluze	0,40	15,70	27,50	19,64	28,14
<b>Comarca Bajo Deba</b>	1,15	14,00	21,60	19,26	21,64
<b>Guipúzcoa</b>	2,20	15,80	17,70	17,82	21,25
<b>CAPV</b>	2,10	16,20	16,30	19,15	23,29

Fuente: Estadística de Población y Vivienda. EUSTAT

La continua erosión del sector productivo de la comarca ha dado lugar a las previsibles consecuencias en el mercado de trabajo cuya traducción final consiste en un sostenido aumento de las tasas de paro en las últimas décadas, interrumpido únicamente en las fases alcistas del ciclo. En consecuencia, la comarca, que hasta los ochenta mantenía un comportamiento significativamente mejor que el de los ámbitos territoriales en que se inscribe (la provincia de Guipúzcoa y la Comunidad Autónoma del País Vasco), haya pasado a ser una de las áreas de la Comunidad en que el desempleo constituye un problema más acuciante, con tasas superiores a la media de la CAPV en 1991, y por encima de las del Territorio Histórico de Guipúzcoa en 1996.

La crisis industrial y sus consecuencias más inmediatas en forma de regulaciones de empleo y cierre de empresas, es el origen de graves disfunciones sociales. Las tasas de paro resultan particularmente altas en los sectores más débiles en el mercado de trabajo, como los jóvenes, las mujeres y los menos cualificados. En cualquier caso, el desmantelamiento y cese de actividades que constituyeron, en su día, la base económica de la región, y dieron trabajo a una parte importante de su población, afecta principalmente a un sector de la población activa de cuya estabilidad depende, en gran medida, el bienestar social: varones que constituyen la fuente de ingresos primordial para las unidades familiares.

En este mismo sentido, la particular gravedad con que la comarca se ha visto azotada por la crisis y el paro ha dado lugar a que la comarca administrativa del Bajo Deba (que en este caso adoptamos como referente válido de lo ocurrido en la comarca natural, objeto de nuestro estudio) se encuentre entre aquellas de la Comunidad en las que la incidencia de las situaciones de pobreza grave y ausencia de bienestar<sup>6</sup> es mayor, sobre todo si eliminamos de la comparación las aglomeraciones urbanas con sus importantes bolsas de pobreza.

**Cuadro 10.**

**Incidencia de las situaciones de riesgo de pobreza y ausencia de los niveles de bienestar esperados por comarcas. Porcentajes de riesgo en cada comarca.**

Comarca	Pobreza Grave	Ausencia de bienestar	En situación de Bienestar
Vitoria Gasteiz	4.8	31.3	68.7
Ayala	3.9	30.2	69.8
Margen Derecha	3.6	26.0	74.0
Bilbao	5.7	40.2	59.8
Margen Izquierda	6.7	38.8	61.2
Bizkaia - Costa	0.8	21.2	78.8
Duranguesado	1.6	22.1	77.9
Donostialdea	4.9	27.9	72.1
Tolosa Goierri	2.5	22.1	77.9
Alto Deba	1.0	22.8	77.2
<b>Bajo Deba*</b>	<b>3.5</b>	<b>32.1</b>	<b>67.9</b>
<b>TOTAL</b>	<b>4.6</b>	<b>31.6</b>	<b>68.4</b>

\* En este caso, los datos se refieren a la Comarca administrativa del Bajo Deba que no incluye los municipios de Ermua y Mallabia.

**Fuente:** Gobierno Vasco. Estadística de pobreza y desigualdades sociales, 1996.

6. Para una completa definición de estos conceptos consúltese la Estadística de pobreza y desigualdades sociales, 1996, confeccionada por la Dirección de Bienestar Social del Gobierno Vasco.

En definitiva, el azote de la crisis estructural, que tan gravemente ha incidido en el País Vasco, ha repercutido con especial intensidad en la Comarca del Bajo Deba. Una desfavorable especialización productiva, junto con la debilidad de sus estructuras productivas, son los factores que explican el impacto diferencial de la crisis en esta comarca. Resultado de lo anterior es el importante grado de desintegración tanto económica como social que vive la comarca, caracterizada por unas desmesuradas tasas de desempleo, y unos índices de pobreza relativamente altos.

### 3. La inserción de DEBEGESA en el entramado institucional de referencia

#### 3.1. *La distribución de la capacidad de intervención económica en el ámbito de referencia.*

Uno de los elementos característicos del estudio de caso era la concurrencia, sobre el espacio reducido de la comarca, de numerosas instituciones públicas con capacidad de intervención económica. Esta concurrencia es el resultado de la propia evolución del sistema jurídico-político de referencia, determinada por :

1. El proceso de descentralización emprendido por la Administración Pública española, a raíz del cambio político;
2. La integración de España en la Unión Europea;
3. El recurso, por parte de las distintas administraciones, a entes instrumentales -de naturaleza pública o privada- para el ejercicio de algunas de sus competencias;
4. La recuperación y actualización del régimen foral, que atribuyen una relevancia significativa al nivel de gobierno provincial (las administraciones forales) en la actividad financiera pública vasca (tanto en el proceso de gasto como, fundamentalmente, en el de ingreso).

Del proceso mencionado en primer lugar surge la Administración Autónoma Vasca, que disfruta de la máxima intensidad competencial que -para el nivel de gobierno regional- cabe en el marco constitucional, al haber agotado el *Estatuto de Gernika* todas las posibilidades existentes. Asimismo, de ese primer proceso resulta la potenciación del papel de los ayuntamientos en la formulación de las políticas públicas.

La integración española en la Unión Europea, por su parte, implica que los programas comunitarios constituyen una fuente potencial de financiación de actuaciones que incidan en el desarrollo económico del Bajo Deba.



El recurso a figuras típicas de la *Administración Institucional* para el ejercicio descentralizado de competencias de los poderes públicos, caso de la SPRI,SA (Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial), constituida por el Gobierno Vasco, o de la misma DEBEGESA, creada por los Ayuntamientos de la comarca, complica aún más el estudio del sistema de decisión local.

Por fin, hemos de considerar que las Diputaciones Forales de los Territorios Históricos desempeñan, en el marco del autogobierno vasco, un papel que desborda ampliamente el propio de las corporaciones provinciales españolas de régimen común: de un lado, y en virtud de la norma vasca de 1985 conocida como *Ley de Territorios Históricos*, las Diputaciones Forales asumen competencias en variadas materias; de otro, y en los términos vigentes de la actualización del régimen foral reconocido en la Constitución, en las Instituciones Forales reside la *soberanía fiscal*, y esta privilegiada posición en el sistema de financiación vasco permite a las Diputaciones intervenir en ámbitos no pertenecientes a su estricta competencia, y ello porque, además de los títulos competenciales específicos, la Ley de Bases de Régimen Local atribuye a las corporaciones locales españolas (incluidas las Diputaciones Forales y los Ayuntamientos vascos) una cláusula general de intervención en términos de *fomento del interés del territorio*: esta cláusula ha sido utilizada sistemáticamente en el País Vasco para justificar actuaciones en materia de promoción económica, desarrolladas tanto por las Diputaciones Forales como por los Ayuntamientos, a pesar de que la *Ley de Territorios Históricos* asigna dicha competencia a las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco).

Así pues, los diferentes niveles institucionales se pueden agrupar en un esquema como el que propuesto en el cuadro adjunto.

Es importante subrayar que la configuración del entramado institucional que define el esquema, tanto en lo que se refiere a los elementos que en él intervienen, como en cuanto a las relaciones entre ellos, no viene informada por preceptos legales ni única ni exclusivamente. La pertenencia de la mayor parte de los entes involucrados a la Administración Pública supone que sean las normas legales las que en mayor medida determinen la estructura del conjunto. Sin embargo, la propia indeterminación de la norma legal es, en algunos casos, la que permite un mayor grado de flexibilidad en dicha configuración. Esta circunstancia, cuya virtualidad hemos podido apreciar con algún ejemplo en anteriores párrafos, es la que nos permite esgrimir el argumento de que el entramado institucional en el que se inscribe DEBEGESA es la resultante de un complejo normativo en que se combinan preceptos de origen legal con normas de carácter consuetudinario. De tal modo que instituciones y organismos que gozan de competencias producto de una atribución legal conviven -y en ocasiones compiten- con otras que, con el paso del tiempo, se han ido arrogando capacidades de intervención y terminan por abarcar materias que en un principio no formaban parte de su elenco competencial.

### Cuadro 11.

#### El sistema de actuación institucional en materia de promoción económica.

Ambito territorial de actuación	Administración competente	Instrumentos específicos de intervención
- Supranacional	Comisión Europea	
- Nacional	Gobierno Español	
- Regional	Gobierno Vasco	Agencia de desarrollo regional (SPRI,SA)
- Provincial	Diputaciones Forales	Empresas publicas forales
- Comarcal		Agencias de desarrollo comarcal
- Local	Ayuntamientos	Iniciativas locales de empleo

Lejos de juzgar, ni en uno ni en otro sentido, la legitimidad de la situación descrita, sí que es cierto que induce al planteamiento de algunas consideraciones en torno al encaje de nuevas formas institucionales en el campo de la actuación económica local. En efecto, los campos de actuación preferente de las instituciones implicadas se encuentran lejos de una definición determinista, y dependen, en cierto modo, de los resultados de un proceso de acomodación entre los distintos agentes en el que la comunicación entre ellos adquiere un papel primordial.

### 3.2 La inserción de DEBEGESA en el entramado institucional

En este concreto contexto de acomodación interinstitucional, interpretamos la evolución de las relaciones que mantiene DEBEGESA con el resto de los componentes del entramado de organizaciones públicas en el que se inserta. Con este fin, distinguimos dos ámbitos de relación con características bien distintas :

Por un lado, los ayuntamientos constituyen el **origen** de las agencias comarcales como DEBEGESA. Estas agencias tienen por función primordial la de servir de instrumento de actuación de las autoridades locales, en aquellas materias en las que es previsible obtener beneficios del logro de una mayor dimensión que la estrictamente municipal. En estas condiciones, parece lógico suponer que entre las necesidades y objetivos de los entes municipales y las actividades desarrolladas en las agencias comarcales, exista una relación de carácter funcional, en la cual las agencias

llevan a cabo un papel de mero comisionado, prevaleciendo los objetivos y criterios planteados por los ayuntamientos.

En cuanto a las relaciones que unen a las agencias comarcales de desarrollo, y en particular a DEBEGESA, con las instancias de decisión de ámbito superior al comarcal, su característica común es la **asimetría**.

Desde el punto de vista de los niveles superiores con competencias en la materia, las agencias se perciben como la oportunidad de adquirir un mayor grado de **capilaridad instrumental**. No obstante, esta pretensión, que en esencia consideramos generalizable, no se da con la misma intensidad en todos los niveles de decisión pública, sino que adquiere un mayor relieve en las instancias más alejadas de los entornos locales. Así, por ejemplo, la conclusión anterior se adecua perfectamente a los casos de aquellas instituciones que carecen de ramificaciones operativas suficientes en sus correspondientes ámbitos geográficos de actuación, de modo que encuentran serias dificultades en el acceso a los ámbitos socio-económicos más restringidos. Es el caso de las Instituciones Europeas que, al no ser capaces de llegar a los entornos locales, por carecer de una estructura propia suficientemente desarrollada, han adoptado como norma de actuación el lanzamiento de programas generales a los que las instituciones de carácter local se adscriben, bien directamente, bien a través de planes regionales y nacionales.

Sin embargo, en el caso de agentes institucionales más cercanos a los ámbitos locales de actuación, como pueden ser las Diputaciones Forales (en el nivel provincial del esquema propuesto para el País Vasco), habría que matizar las consideraciones del párrafo precedente. Una mayor disponibilidad de mecanismos propios de actuación, y una situación más cercana a los entes de decisión local abren la posibilidad de establecer una dinámica de diálogo y colaboración entre organismos, mientras que pierde peso la vía de los programas unilateralmente diseñados.

Pero, a este respecto, la situación dista de ser homogénea en el interior de la CAPV, gracias a la potestad de autorganización de que disfrutaban las instituciones forales. Así, en el caso específico del Territorio Histórico de Guipúzcoa, se constata un notorio cambio en el tratamiento que la Diputación Foral dispensa a las agencias de desarrollo comarcal. De hecho, el Decreto Foral 22/1993, de 16 de marzo, al establecer un *Programa de actuación comarcal*, articula una serie de ayudas destinadas a potenciar el desarrollo local, especialmente en aquellos casos en los que, “actuando conjuntamente desde una perspectiva comarcal”, se evitasen rivalidades infructuosas a largo plazo.

Para la Diputación Foral de Guipúzcoa, “el instrumento adecuado para llevar a cabo los diferentes planes de actuaciones comarcales son los organismos compuestos por los municipios que comprenden la respectiva comarca, constituidos en

algunos casos como Agencia de Desarrollo Comarcal (generalmente sociedades anónimas) o por órganos públicos comarcales ya existentes, que son en definitiva los que van a impulsar y liderar la comarca”<sup>7</sup>.

En Guipúzcoa existen, actualmente, 8 organismos comarcales que desarrollan actuaciones de promoción económica. En el resto de la CAPV, sin embargo, las agencias de desarrollo comarcal no gozan del mismo reconocimiento institucional.

Concluimos la exposición del argumento de asimetría de las relaciones institucionales constatando que, desde el punto de vista de las agencias, el significado de la interacción consiste básicamente en la **captación de recursos afectos a las políticas públicas**. En este sentido, se puede hablar de un enfoque instrumental de la relación. La pretensión de las agencias estriba en buscar una solución a sus propias carencias financieras, reuniendo fondos de diversas fuentes, con el fin de sustentar una serie de actuaciones enmarcadas en un plan específico para la comarca, que, en ocasiones, se traduce en un documento formal. Así, los planes anuales de gestión de DEBEGESA desarrollan los objetivos formulados en el *Plan estratégico del Bajo Deba (1996-2000)*.

#### **4. Las actividades de una agencia de desarrollo comarcal operante en una zona en declive industrial: el caso de DEBEGESA**

En los últimos diez años, ha variado significativamente el papel teórico atribuido a las agencias de desarrollo comarcal constituidas en las zonas en declive industrial, cuya existencia tiende a generalizarse a partir de la segunda mitad de los años 80. Así, en un principio, estas agencias respondían, fundamentalmente, a la concurrencia de dos circunstancias:

- por un lado, la **necesidad de actuar frente a un proceso de desestructuración económica** singularmente intenso en áreas industrializadas, necesidad sentida por el nivel de gobierno local dada su proximidad al ciudadano;

- por otro, la **reducida dimensión** demográfica y financiera de muchos de los municipios afectados, lo cual hacía inviable la adopción de iniciativas mínimamente ambiciosas en un ámbito estrictamente municipal.

La participación de varios ayuntamientos en un mismo proyecto de desarrollo comarcal aseguraba el umbral de recursos imprescindible para financiar las actividades de una institución que, de modo estable y sistemático, se convirtiera en “una

---

7. DIPUTACION FORAL DE GIPUZKOA (1997): Memoria 1996. San Sebastián. (p.59)

herramienta mediante la cual podrían combinarse la atención sobre los problemas y las especificidades económicas de un territorio, y la posibilidad de acercar la demanda y la oferta de trabajo en un nivel más próximo a la realidad de las necesidades detectadas<sup>8</sup>: esta pretensión caracterizaría la intervención local en materia de desarrollo económico.

El caso de DEBEGESA (Sociedad para el desarrollo económico del Bajo Deba) ejemplifica ese origen como agencia de desarrollo comarcal: ocho municipios, que configuran una comarca natural en la que hemos reconocido un espacio económico integrado, deciden, ya en 1985, dotarse de un instrumento común para combatir las consecuencias negativas del proceso de desestructuración económica que están padeciendo. El primer *Plan estratégico del Bajo Deba (1991-95)*, elaborado por la agencia, se proponía incidir en tres áreas: revitalización industrial, diversificación y gestión del suelo industrial. Adicionalmente, surgieron, alrededor de DEBEGESA, entidades especializadas en materia de formación (IKASBAT), promoción económica (BERRILAN), y promoción turística y medio-ambiental (ETORKI). En cada una de estas áreas de actuación, se avanzaron objetivos muy concretos, que se perseguían acogiéndose a los programas que, de modo genérico, pusieran en marcha las distintas administraciones públicas en el ámbito de sus competencias.

En la actualidad, las agencias de desarrollo comarcal han adquirido un nuevo sentido: se interpretan como la respuesta adecuada a la **configuración de un nuevo espacio económico descentralizado**, identificable con la comarca. Este espacio emergente -dotado de unas infraestructuras físicas y de unas estructuras económicas y sociales específicas- facilitaría una más razonable vertebración del territorio, desde el punto de vista de las intervenciones públicas. La necesidad de ajustarse a ese contexto singular en la formulación de las políticas de promoción económica y empleo, de un lado, y la conveniencia de canalizar el resto de las actuaciones públicas a través de instancias intermedias, de otro, constituirían la razón de ser actual de las agencias de desarrollo comarcal. Las novedosas aportaciones teóricas de la política regional, que defienden el desarrollo de un espacio económico desde la perspectiva de la *región inteligente*, y con la participación activa de los agentes económicos, contribuyen a la valoración positiva de este nuevo eslabón del entramado institucional.

La evolución del papel atribuido a las agencias de desarrollo comarcal se ha reflejado, obviamente, tanto en sus objetivos como en sus fuentes de financiación. En general, podemos afirmar que se ha ampliado el campo de actuación de las agencias, mientras que se diversificaban, simultáneamente, los orígenes de los ingresos. Así se

---

8. GARAPEN (ASOCIACION VASCA DE AGENCIAS DE DESARROLLO) (1994): Reflexiones y propuestas al modelo de Formación Ocupacional. Vitoria. (p.17)

desprende del segundo *Plan Estratégico del Bajo Deba (1996-2000)*, elaborado por DEBEGESA, y que readapta los objetivos propios de la agencia: “la mejora de la competitividad de las empresas, la potenciación de los servicios a las empresas, y la contribución a un cambio en la cultura empresarial” se incorporan como objetivos para esta segunda etapa de gestión planificada.

Por tanto, el conjunto de iniciativas que emprende, hoy en día, una agencia de desarrollo comarcal como DEBEGESA, se reconducirían, en nuestra opinión, a alguna de las áreas siguientes:

1. Formación y Empleo.

- a) Formación ocupacional, reglada y continua.
- b) Sistema de información sobre el mercado de trabajo.
- c) Sistema de intermediación en el mercado de trabajo (animación; inserción)

2. Promoción y dinamización económicas.

- a) Autoempleo, apoyo a emprendedores.
- b) Creación de pequeñas empresas (*ENPRESABERRI*).
- c) Participación en el *CEEI-BERRILAN* (bajo el modelo *Business and Innovation Centre*, de la Comisión europea).
- d) Creación de una Sociedad gestora del suelo industrial de la comarca.

3. Incremento del atractivo comarcal, a través de la definición de necesidades y del aprovechamiento de las políticas públicas.

- a) Identificación de carencias en materia de Infraestructuras y Transportes, Ordenación urbana y del territorio, Medio-Ambiente y Calidad de vida.
- b) Concienciación de las instituciones competentes para obtener un mayor retorno de los programas de gasto público (actuación como *lobby* comarcal)
- c) Mejora y proyección de la imagen comarcal (elaboración de la guía de recursos de ocio y turismo y de la guía de empresas industriales; edición de un folleto comarcal; creación de paquetes turísticos)

4. Fomento de una participación más activa de los agentes económicos

- a) Promoción del asociacionismo (organizaciones de intereses económicos).
- b) Implicación de los colectivos en la toma de decisiones.
- c) Impulso de las relaciones de colaboración permanente entre organizaciones.

5. Prestación de servicios a las empresas ya constituidas: mejora del entorno competitivo.

- a) Asesoría, información y apoyo técnico
- b) Elaboración de estudios de mercado.
- c) Soluciones informáticas y de gestión.
- d) Difusión *del modelo europeo de calidad total*.
- e) Fomento de la internacionalización mediante el *europartenariado* (plan piloto)

6. Prestación de servicios a los Ayuntamientos de la comarca.

- a) Asesoría y apoyo técnico (p.ej., propuesta de establecimiento de una tarifa sobre el agua)
- b) Constitución de una central de compras.
- c) Desarrollo de planes socio-urbanísticos.

La nueva percepción del papel teórico de una agencia de desarrollo comarcal ha motivado la ampliación del ámbito propio de actuación de DEBEGESA, que se ha extendido, básicamente, hacia las áreas señaladas en cuarto, quinto (sobre todo) y sexto lugar. Esta trayectoria, común al conjunto de entidades pertenecientes a GARAPEN (Asociación vasca de agencias de desarrollo) -unida a la aceptación, por parte de los distintos niveles de gobierno, de las instituciones comarcales como referentes en la instrumentación de las políticas públicas- ha alterado el peso relativo de las diferentes fuentes de financiación de que disponen: si anteriormente dependían de un modo muy directo de las aportaciones de los ayuntamientos, ahora comienzan a contar con un volumen mayor de ingresos propios (fruto de la venta de sus servicios a las empresas del entorno) y con recursos procedentes de programas gestionados por

las instituciones forales, autonómicas o comunitarias. Es decir, se ha incrementado el grado de autonomía financiera de las agencias.

En el caso vasco, la estructura típica de financiación de las actuaciones de una agencia de desarrollo comarcal presenta las siguientes participaciones relativas:

1. **Ingresos propios** (facturación de servicios): 17%, con tendencia al alza.
2. Recursos procedentes de **programas de las administraciones públicas**: 55%
  - a) Gobierno vasco: aporta la mayoría de los recursos de esta índole, a través de las políticas activas de empleo como de las transferencias vía FSE.
  - b) Fondos europeos: de los que proceden, directamente, recursos que representan una cuarta parte de los contemplados en este apartado.
  - c) Diputaciones Forales: que proporcionan alrededor de un 6% de los ingresos captados de los diferentes programas públicos
3. **Aportaciones de los Ayuntamientos asociados**: 28%, con acusada tendencia a la baja.

No obstante, las particularidades del régimen foral -que conducen a situaciones diferenciadas en el seno de la Comunidad autónoma- determinan ciertas desviaciones respecto a la importancia relativa de los recursos proporcionados por las administraciones forales: en Guipúzcoa, por ejemplo, la implicación de la Diputación en la financiación de algunas de las actuaciones emprendidas por las agencias es mayor que en el caso de Alava, y, sobre todo, de Bizkaia.

En el contexto concreto de la comarca del Bajo Deba -caracterizada por un sistema productivo altamente especializado en actividades industriales tecnológicamente maduras- las nuevas iniciativas desarrolladas por la agencia comarcal se orientan, básicamente, al fomento de la diversificación productiva y al incremento de la competitividad de las empresas radicadas en su territorio. Implícitamente se asume que el desempleo provocado por el declive industrial debe atenuarse mediante la generación de puestos de trabajo en las empresas privadas de nueva constitución o de gestión más competitiva. Desde ese punto de vista, las actuaciones en materia de Formación (que, en sus primeros instantes, constituían la razón de ser esencial de la agencia), y, en general, las orientadas a facilitar el ajuste de la oferta y la demanda del mercado de trabajo parecen iniciativas insuficientes para consolidar los niveles de empleo y bienestar existentes.



## 5. Conclusiones

Como hemos señalado, la comarca natural del Bajo Deba constituye un espacio socio-económico integrado que ha padecido un fuerte proceso de desestructuración económica, cuyas consecuencias más visibles son la pérdida de empleo industrial, la caída de la población, y el elevado grado relativo de desempleo y pobreza.

El proceso degenerativo económico y social que ha vivido la comarca hunde sus raíces en la naturaleza esencialmente industrial de su actividad económica y en la especialización en sectores maduros o en declive, a través de una red de organizaciones empresariales aquejadas de una manifiesta debilidad estructural, que no gozan de dimensión suficiente, y disponen de limitadas habilidades de gestión.

Sobre este escenario, se configura un nuevo sistema institucional operante en el territorio vasco, fruto de los cambios jurídico-políticos y de la nueva percepción del papel de los agentes públicos en actividades de promoción económica. Y en este contexto, analizamos la actuación de la agencia de desarrollo comarcal DEBEGESA y su capacidad de adaptación a las transformaciones experimentadas a lo largo de su existencia.

El principal resultado obtenido al respecto es que la agencia ha ampliado su campo de actuación, atendiendo sobre todo al favorecimiento de la competitividad de las empresas instaladas en su entorno, sin abandonar sus tareas iniciales de formación para el empleo y de promoción de nuevas actividades. La necesidad de definir una estrategia de revitalización productiva en la comarca condujo a DEBEGESA a considerar dos vías de acción complementarias:

Por un lado, el sostenimiento de la competitividad de las empresas ya instaladas en el sector industrial y que operan en las ramas de actividad tradicionales. Este objetivo requiere, a su vez, desarrollar acciones dirigidas a paliar las consecuencias de la debilidad estructural del tejido empresarial de la comarca, facilitando la adopción de procesos de producción y formas organizativas más eficaces y favoreciendo la incorporación de nuevos diseños y productos dirigidos a mercados más amplios

En segundo lugar, aunque en similar escala de prioridad, la **diversificación** de la estructura productiva de la comarca para la cual se precisan medidas que favorezcan la inversión y la creación de empresas en ramas de actividad emergentes, capaces de compensar el previsible declive de los sectores maduros.

De estas dos vías de acción es la primera la que, en la actualidad, parece alcanzar una mayor dimensión. Las empresas localizadas en los subsectores de Máquina Herramienta o, en general, las que pertenecen al sector de transformados

mecánicos, son las que cuentan con una infraestructura y unos servicios de apoyo más desarrollados. Baste recordar que una de las compañías más importantes que ofrecen servicios a las empresas en la región es la firma IDEKO, dedicada al desarrollo de soluciones de proceso y cuyos principales clientes pertenecen al sector de Máquina Herramienta. Clientela que comparte con el centro de investigación TEKNIKER<sup>9</sup>, institución que tiene por objetivo principal elevar la capacitación tecnológica de las empresas del sector, a través de la realización de proyectos de I+D de manera conjunta con las empresas. Más complicado resulta encontrar indicios de un marco propicio para el desarrollo otros sectores de menor implantación en el área, por lo que parece lógico pensar que las posibilidades de las hipotéticas iniciativas dependen de la capacidad de respuesta y transformación de las infraestructuras existentes.

Junto con estas dos líneas de acción, que definen un marco de actuación en materia de promoción industrial, otras iniciativas, sobre todo las que tienen lugar en el ámbito del mercado de trabajo local, reclaman para sí una atención prioritaria. En particular, la adaptación de las cualificaciones de los trabajadores a los requerimientos impuestos por las nuevas tecnologías y los cambios organizativos constituye en sí misma una oportunidad que no debe ser desaprovechada.

Por otro lado, la difusión en la CAPV de experiencias como la que se analiza en este trabajo sugiere la aparición de un ámbito de decisión adicional que toma la comarca como referente de su actuación. La inserción de un nuevo elemento en un, ya de por sí, complejo entramado institucional podría llamar a la alarma en un contexto de preocupación por las ineficacias y duplicidades en la Administración pública. Sin embargo, la valoración que suscite dicha inclusión no ha de ser por fuerza negativa. Al contrario, al tenor de la experiencia reciente en las agencias vascas, entendemos que existen posibilidades para una integración adecuada de las actividades de los nuevos agentes implicados que resulte funcional, en términos de eficacia, para el conjunto del sistema. Dos motivos inducen a pensar de ese modo:

1. Por un lado la existencia de complementariedades entre los objetivos y orientaciones de los agentes actuantes en los ámbitos supranacionales y los más estrictamente locales.

2. En segundo lugar, y supuesto que es posible lograr un nivel adecuado de comunicación entre los agentes que actúan dentro del territorio nacional, las agencias

---

9. TEKNIKER es uno de los ocho Centros Tecnológicos que conforman la red EITE, núcleo de la infraestructura tecnológica regional. El intenso desarrollo de EITE a lo largo de los ochenta se debió en gran medida al interés del Gobierno Vasco por crear una infraestructura que sirviera de referente tecnológico válido para los sectores principales de actividad en el País Vasco.

de desarrollo comarcal constituyen una oportunidad para el tratamiento de los problemas específicamente locales que podría suponer una ventaja dos sentidos:

- Cercanía y conocimiento de las realidades que son objeto de atención
- Adecuación de los procedimientos de diseño, instrumentación y financiación de las actuaciones públicas a la especificidad de la problemática comarcal.

## 6. Bibliografía

- ALÁEZ, R.; BENZI, C.; BILBAO, J.; MOULAERT, F. ET AL.(1994): *Local development strategies in economically disintegrated areas: a proactive strategy against poverty in the European Union*. Brussels: Social Europe.
- DEBEGESA (1991,1996,1997,1998): *Plan anual de gestión*. Eibar: Sociedad para el desarrollo económica del Bajo Deba.
- DEBEGESA (1997): *La Comarca del Bajo Deba. Zona de necesaria revitalización*. Eibar: Sociedad para el desarrollo económica del Bajo Deba.
- DEBEGESA (1997): *Memoria del ejercicio 1996*. Eibar: Sociedad para el desarrollo económica del Bajo Deba.
- DIPUTACION FORAL DE GIPUZKOA (1997): *Memoria 1996*. San Sebastián.
- EUSTAT (1996, 1997): *Anuario estadístico*. Vitoria: Euskal Estatistika-Erakundea.
- EUSTAT (1997): *Directorio de actividades económicas (1991-96)*. Vitoria: Euskal Estatistika-Erakundea.
- EUSTAT (1998): *Estadística de población y vivienda (1996)*. Vitoria: Euskal Estatistika-Erakundea.
- GARAPEN (Asociación vasca de agencias de desarrollo) (1994): *Reflexiones y propuestas al modelo de Formación Ocupacional*. Vitoria.
- GOBIERNO VASCO (1998): *Estadística de pobreza y desigualdades sociales (1996)*. Vitoria: Euskal Estatistika Erakundea. Departamento de Bienestar Social.
- INE (1997): *Encuesta de población activa (1996)*. Madrid.
- STORPER, M. (1995): "The resurgence of regional economies, ten years later: the region as a nexus of untraded interdependencies" en European urban and regional studies, 2: 191-221.