

LA POLÍTICA INDUSTRIAL EN LA ESPAÑA DE LAS AUTONOMÍAS

Marisol ESTEBAN
Roberto VELASCO

I. INDUSTRIA Y TERRITORIO: NUEVOS PARADIGMAS

ECONOMÍA, industria y territorio forman una trilogía caracterizada por una incompatibilidad conceptual interna y su resistencia a la disciplina de una sola política. En estas circunstancias, no es extraño que los intentos de introducir el factor espacio en las formulaciones teóricas se hayan encontrado siempre con enormes problemas en la ciencia económica; ni resulta raro que los grandes recelos con que los economistas liberales reciben cualquier propuesta de política industrial sean comparables, en tamaño, con la confusión acumulada por los sucesivos intentos de explicar convincentemente los desequilibrios territoriales del crecimiento.

Afortunadamente, la fragilidad de las teorías económicas que pretenden explicar la realidad no impide la observación de ésta, ni apreciar cada cierto tiempo las variaciones que continuamente se producen en la distribución espacial de las actividades económicas. Los cambios fueron particularmente intensos en los años setenta y ochenta de este siglo, durante los cuales la trayectoria económica del mundo industrializado conoció una brutal solución de continuidad (Piore, 1995) que produjo una ruptura fundamental con las formas y estructuras del desarrollo económico características de las décadas precedentes.

Los indicadores de esa ruptura pueden tener diversos matices y

hasta variar de un país a otro. Sin embargo, algunos fenómenos tan dispares entre sí como el desempleo, la regresión sensible de la capacidad de conducir la economía con políticas macroeconómicas y el fuerte ajuste de los sistemas productivos de las regiones manufactureras tradicionales tienen un carácter prácticamente general.

Uno de esos factores, quizás el más representativo de la ruptura con el anterior modelo de crecimiento, es el papel desempeñado por el cambio tecnológico, y los múltiples efectos que está generando en diversos ámbitos. Este es el caso del proceso de globalización económica, que es simultáneo y compatible con otro de descentralización productiva apoyado en la flexibilización de procesos que las nuevas tecnologías hacen posible.

En este inédito contexto, la política industrial y la política regional cobran un sentido diferente al derivado de sus esquemas tradicionales, y nuevos paradigmas se abren paso con fuerza: el imperativo de la competitividad, la rápida obsolescencia de las políticas de incentivos financieros, la importancia de los intangibles empresariales, la influencia en los procesos locacionales de la capacidad innovadora de determinadas regiones y sectores, la eficiencia de las redes integradas de servicios en la solución de los problemas reales de las empresas, etc. En determinadas zonas y condiciones, podría llegar a admitirse que la política regional

tiene contenidos de dimensión espacial de la política industrial, aunque sus objetivos son siempre más amplios.

En estas circunstancias, notoriamente presentes en bastantes regiones europeas, las administraciones sub-estatales pueden desempeñar un papel decisivo en el desarrollo de sus respectivos territorios. De hecho, las autoridades regionales y locales son cada vez más protagonistas en el diseño e instrumentación de la política industrial y de la política regional (Velasco, 1988 y 1994), mucho más de lo que lo fueron en los años sesenta y setenta, cuando ambas políticas se concebían y ejecutaban en exclusiva por las administraciones centrales de los estados. La proximidad a los problemas reales de la zona sitúa a los gobiernos periféricos en inmejorables condiciones para concentrar los recursos en las áreas más prometedoras o necesitadas de su territorio, integrar intervenciones con objetivos múltiples y propiciar la imprescindible tensión innovadora en los agentes económicos locales.

El propio proceso integrador europeo está propiciando el creciente protagonismo de las autoridades regionales y locales. En efecto, son ellas quienes deben responder de la aplicación en su territorio de la ya voluminosa legislación —industrial, medioambiental, etc.— común, y las que resultan implicadas en la identificación de las oportunidades que ofrece el mercado interior a sus unidades productivas (Martin y Pearce, 1993). En otros casos, son también estas administraciones las que se enfrentan a la necesidad de maximizar las ayudas financieras procedentes de los fondos estructurales europeos.

Los anteriores comentarios pueden aplicarse sin demasiados matices al caso español. En efec-

to, no sólo es evidente la persistencia de un cierto grado de especialización industrial en casi todas las comunidades autónomas (Goicolea *et al.*, 1995), sino que la variada naturaleza de los procesos de formación y crecimiento de aglomeraciones industriales y la también diversa intensidad con que las sucesivas crisis industriales han golpeado a las distintas regiones de España son manifiestas. Todo lo cual, unido a la distribución de competencias y responsabilidades inferida del Estado de las autonomías, plantea nuevos retos a la política industrial española y exige tanto un cambio de enfoque conceptual como nuevas modalidades de aplicación.

Con todos estos antecedentes como referencia, el presente trabajo pretende explicitar los contenidos regionales más relevantes de la política industrial desarrollada en 1995 por el Ministerio de Industria y Energía (MINER), así como las referencias esenciales más destacadas de las protagonizadas por las comunidades autónomas y otras entidades intermedias de ellas dependientes. Del análisis de las actuaciones, y del grado de cooperación interinstitucional apreciable en ellas, se inferirán también algunas reflexiones sobre las potencialidades de la industria y de la política industrial en la vertebración territorial de España.

II. LA POLÍTICA INDUSTRIAL DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL

1. Marco general

Durante 1995, la industria española consolidó su último ciclo expansivo y, apoyada en un fuerte dinamismo inversor, se situó en cotas de actividad sólo excepcionalmente alcanzadas en las dos

últimas décadas. El debilitamiento del crecimiento económico en los principales países industrializados y las incertidumbres apreciadas respecto al mismo provocaron la moderación del ritmo de actividad en la segunda mitad del año, pese a lo cual mejoraron notablemente todos los indicadores representativos de la evolución del sector. Hasta el punto de que la industria fue, en contra de la mayoría de los pronósticos, el sector más dinámico de la economía española, y el que más contribuyó al crecimiento del PIB y a la creación de empleo (1).

El año 1995 fue también el último ejercicio completo de una legislatura en la que se han perfilado algunos cambios significativos en el diseño, actitudes y desarrollo de la política industrial española. Después de un largo período en el que la política industrial estuvo claramente subordinada a objetivos macroeconómicos, y especialmente a los de índole monetaria, la política económica española ha sido en el último trienio mucho más sensible a los intereses y necesidades de la industria. Así, en la práctica, el mayor realismo del tipo de cambio de la peseta, el control de la inflación, la reducción del déficit público en 1995 y la evolución de los tipos de interés, han creado unas condiciones mucho más idóneas que antaño para el desarrollo de la industria. Todo lo cual, unido al tirón de una demanda externa todavía pujante, ha servido de base a la política industrial activa que, con algunos altibajos, ha implementado el gobierno (2).

Los objetivos políticos declarados por el MINER al inicio de la legislatura se centraron en la mejora de la competitividad de las empresas y del empleo, para lo cual se adoptaron decisiones en tres campos prioritarios: tecnología, PYME y empresa pública (MINER, 1996). Después, las cir-

cunstancias negativas que rodean hace muchos años a determinados sectores (siderurgia, construcción naval, industria de defensa, minería) y empresas (Iberia, Seat, etc.) han obligado a dedicar numerosos esfuerzos económicos y políticos a continuar o culminar los procesos de reconversión, algunos de los cuales empiezan a parecer interminables.

Todo lo anterior ha contribuido a configurar finalmente una política industrial mixta, a la vez horizontal y vertical, promotora y reconvertora. Aunque las teorías al uso de la política industrial parecen haber resuelto el dilema a favor del empleo de políticas preventivas y horizontales (I+D, formación, calidad, diseño, cooperación empresarial...), lo cierto es que todos los gobiernos —sobre todo del Sur de Europa— se han visto implicados en procesos reestructuradores de su industria, cuando no inmersos en una profunda confusión respecto a los instrumentos a utilizar, los agentes públicos que deben aplicarlos o la oportunidad política de su empleo.

Nuestro caso es bien ilustrativo del desconcierto imperante. En efecto, ¿tiene en España el mismo significado la expresión «política industrial» para los agentes sociales que para el gobierno?, ¿qué se está pidiendo en realidad cuando desde la patronal y los sindicatos se reclama una política industrial activa?, ¿es más o menos eficiente el diseño y ejecución de la política industrial desde el gobierno central que su imbricación con las articuladas por las comunidades autónomas? A esta última pregunta se pretende responder parcialmente en este trabajo. Las respuestas a las dos anteriores pondrían seguramente de manifiesto que, en España, muchos confunden la política industrial con las obras

de beneficencia, mientras otros identifican la obligación pública con el derecho privado, y no faltan tampoco partidarios de que la política industrial se ocupe del mantenimiento *sine die* de sectores y empresas que son auténticos cadáveres económicos. Con estas premisas, corroboradas por encuestas solventes que demuestran cómo la mayoría de los españoles deposita en el gobierno de turno casi toda la esperanza de su bienestar personal, es fácil comprender que no haya crisis ni fracaso empresarial —individual o colectivo, privado o público— que los poderes ejecutivos central y autonómicos no estén obligados a resolver, tengan o no que ver con el asunto y dispongan o no de competencias, instrumentos o recursos financieros para ello (3).

Las actuaciones más relevantes en el ámbito de la promoción industrial se han orientado a las PYME, destacando las mejoras legislativas y las acciones relativas a las sociedades de garantía recíproca. A lo largo del ejercicio, ha avanzado también sustancialmente el conjunto de programas

contenidos en la Iniciativa Industrial PYME (financiación, información, mejora del producto industrial, etc.), que ampliaremos más adelante, y se han desarrollado directamente por el MINER programas orientados a la mejora tecnológica (PATI, ESTELA), la calidad (PNCI) y el medio ambiente (PITMA, ESEMA), entre otros.

En el campo sectorial, lo más destacable del año en materia de promoción fue la entrada en vigor de la Ley de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional (LOSEN), pieza básica de la política industrial, y la puesta en marcha de la Comisión del Sistema Eléctrico prevista en ella. También tuvieron relevancia las actuaciones contenidas en el Plan SBT, de apoyo a sectores básicos y transformadores, y las destinadas a compensar la crisis coyuntural del sector de automoción (planes RENOVE, medidas fiscales).

El caso de reconversión más relevante y conflictivo del ejercicio fue el de Astilleros Españoles, empresa pública en situación in-

sostenible de enormes pérdidas reiteradas —45.000 millones de pesetas en cada uno de los últimos tres años— a causa de su excesiva plantilla y su escasa productividad. Al final, la tensión política y social creada (4) dejó el plan de reestructuración previsto a mitad de camino, con más de 3.700 trabajadores excedentes y los mismos centros productivos, por lo que no sería extraño que algunos de estos astilleros regresen a la actualidad informativa, por idénticas razones, dentro de pocos años.

2. Impacto regional

La política industrial desarrollada por el gobierno central ha tenido en los últimos años un impacto territorial que se puede descubrir parcialmente basándose en el destino geográfico de los recursos públicos por él administrados. Así, una observación superficial de la función industria de los Presupuestos Generales del Estado indica, por un lado, que la mayor parte de los recursos financieros, entre el 65 y el 75 por 100 del to-

CUADRO N.º 1

FUNCIÓN INDUSTRIA DE LOS PRESUPUESTOS DEL ESTADO
(Millones de pesetas. Índice 1990 = 100)

PROGRAMA	1993	1994	1995	1994	1995
Seguridad nuclear y protección	4.770	4.653	4.712	98	99
Dir. y Servicios generales	5.911	5.738	5.731	110	110
Propiedad industrial.....	3.936	4.226	4.549	139	150
Calidad y seguridad industrial	2.752	2.602	2.701	71	74
Competitividad	9.416	8.367	13.034	—	—
Reconversión y reindustrialización	89.445	91.262	71.613	96	75
Apoyo a la PYME.....	3.712	4.351	8.095	136	253
Incentivos regionales.....	19.196	17.638	17.929	98	99
Desarrollo energético	8.619	8.138	8.123	86	85
Explotación minera	59.903	63.428	62.548	104	103
TOTAL	207.687	210.447	199.035	102	96

Fuente: Ministerio de Industria y Energía.

tal, se ha dedicado en los últimos años a la reconversión industrial y, en general, al ajuste productivo (cuadro n.º 1). Por esta razón, las ayudas públicas se han concentrado en las zonas más castigadas por la crisis y, en particular, en las regiones industrializadas en declive (Asturias y País Vasco, sobre todo, y algunas comarcas de León, cinturones industriales de Madrid y Barcelona, bahía de Cádiz...). A idénticas conclusiones llegaríamos analizando la liquidación del presupuesto del MINER en la faceta reconversora de su actuación en 1995.

La distribución geográfica de las transferencias financieras del MINER destinadas a objetivos vinculados con la promoción industrial, entendida en sentido amplio, se ha concentrado en las comunidades autónomas en las que el entramado industrial es más

denso y dinámico. En el cuadro número 2 se puede observar la distribución territorial de los recursos del MINER destinados al fomento de la I+D, la competitividad de la empresa industrial, así como la promoción de la calidad, el apoyo a la PYME y otros programas de menor trascendencia económica. Los porcentajes más altos de fondos públicos recibidos corresponden a las comunidades de Madrid (una parte sin determinar pertenece a transferencias que no están regionalizadas, correspondientes a empresas con sede central en la capital de España y factorías en otros lugares), Cataluña, Valencia, País Vasco y Andalucía. En su conjunto, los recursos no alcanzan la cuarta parte de los transferidos por el Ministerio a lo largo del período contemplado, y muestran una cierta tendencia al retroceso, incluso en términos nominales.

El análisis de la actuación regional del Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI) y del Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa Industrial (IMPI) es, en este sentido, muy clarificador. Los datos del primero de estos entes, verdadero catalizador de numerosos procesos de innovación del sector productivo español, no están incluidos en los cuadros anteriores, por lo que conviene un análisis más detallado.

La actividad del CDTI en la financiación de diversas clases de proyectos de I+D no ha dejado de crecer en los últimos años. En 1995, comprometió aportaciones por unos 19.000 millones de pesetas a 371 proyectos cuya inversión global en I+D empresarial asociada llegará casi a triplicar los fondos públicos proporcionados (cuadro n.º 3). Más de la mi-

CUADRO N.º 2

MINER. DISTRIBUCIÓN DE TRANSFERENCIAS PARA LA PROMOCIÓN INDUSTRIAL
POR COMUNIDAD AUTÓNOMA. 1991-1995 (*)
(Porcentaje y millones de pesetas)

	1991	1992	1993	1994	1995
1. Andalucía	8,48	4,40	5,72	3,57	3,66
2. Aragón	2,35	1,07	0,63	3,34	0,86
3. Asturias.....	2,36	5,45	2,52	0,27	0,44
4. Baleares	1,05	0,35	0,29	0,29	0,66
5. Canarias	8,24	5,42	7,29	0,08	0,34
6. Cantabria	0,97	0,35	0,68	0,28	0,47
7. Castilla-La Mancha	2,00	1,03	1,89	1,35	1,10
8. Castilla y León	4,96	1,72	1,85	2,04	0,71
9. Cataluña	14,66	10,54	12,12	12,67	47,55
10. Extremadura.....	2,60	0,83	0,27	0,26	0,18
11. Galicia	4,36	6,24	2,70	1,89	2,33
12. La Rioja	0,42	0,11	0,15	0,18	0,11
13. Madrid	31,87	47,81	51,86	61,62	34,01
14. Murcia.....	1,23	0,31	0,41	0,53	0,29
15. Navarra.....	1,66	0,98	0,99	1,64	0,30
16. País Vasco	8,19	8,23	3,92	4,12	4,73
17. Comunidad Valenciana.....	4,61	5,16	6,70	5,87	2,27
TOTAL (100 por 100).....	28.323	32.448	26.132	18.464	27.296

(*) Excepto transferencias del CDTI.

Fuente: Ministerio de Industria y Energía.

CUADRO N.º 3

CDTI: DISTRIBUCIÓN DE PROYECTOS APROBADOS POR COMUNIDAD AUTÓNOMA. 1995
(Millones de pesetas)

	CONCERTADOS			DESARROLLO TECNOLÓGICO E INNOVACIÓN			ACCIONES ESPECIALES			TOTAL		
	Número proyectos	Presupuesto total	Aportación CDTI	Número proyectos	Presupuesto total	Aportación CDTI	Número proyectos	Presupuesto total	Aportación CDTI	Número proyectos	Presupuesto total	Aportación CDTI
Andalucía	8	694,7	347,6	16	2.211,0	862,4	—	—	—	24	2.905,7	1.210,0
Aragón	3	223,5	102,9	10	1.715,2	615,1	—	—	—	13	1.938,7	718,0
Asturias	3	184,9	92,5	6	651,6	294,3	—	—	—	9	836,5	386,8
Baleares	1	46,0	18,4	1	50,0	20,0	—	—	—	2	96,0	38,4
Canarias	—	—	—	1	352,7	88,2	—	—	—	1	352,7	88,2
Cantabria	1	139,3	69,7	3	365,1	133,5	—	—	—	4	504,4	203,2
Castilla-La Mancha	2	262,5	131,4	10	1.398,6	513,7	—	—	—	12	1.661,1	645,1
Castilla y León	5	449,1	224,6	11	1.892,9	672,6	—	—	—	16	2.342,0	897,2
Cataluña	20	1.771,0	708,4	72	11.272,9	3.838,8	1	84	37	93	13.127,9	4.584,2
Extremadura	—	—	—	2	210,2	105,1	—	—	—	2	210,2	105,1
Galicia	1	219,2	109,6	4	918,2	399,0	—	—	—	5	1.137,4	508,6
La Rioja	2	164,0	65,5	7	647,5	258,9	—	—	—	9	811,5	324,4
Madrid	16	1.708,7	722,6	44	6.084,6	2.402,7	5	379,3	162,3	65	8.172,6	3.287,6
Murcia	1	45,8	22,9	6	934,7	351,4	1	93,8	58,5	8	1.074,3	432,8
Navarra	3	253,4	90,9	17	2.248,3	669,9	—	—	—	20	2.501,7	760,8
País Vasco	13	1.535,2	614,0	24	6.547,8	1.807,9	2	164	69,2	39	8.247,0	2.491,1
Comunidad Valenciana	11	1.393,7	640,6	37	4.315,2	1.738,4	1	79,6	21,9	49	5.788,5	2.400,9
TOTAL	90	9.091,0	3.961,6	271	41.816,5	14.771,9	10	800,7	348,9	371	51.708,2	19.082,4

Fuente: CDTI.

tad de estos recursos (54 por 100) se destinan a la financiación de proyectos en Cataluña, Madrid y País Vasco (cuadro n.º 4) y, si añadimos Andalucía y la Comunidad Valenciana, se completaría el 73 por 100 del total.

Esta distribución de aportaciones del CDTI responde parcialmente a la gran concentración territorial que tanto el gasto como los efectivos de I+D tienen en España, donde el 80 por 100 del gasto ejecutado por las empresas se reúne en las comunidades autónomas de Madrid (42 por 100), Cataluña (26 por 100) y País Vasco (12 por 100). Sin embargo, casi el 40 por 100 de las ayudas del CDTI fueron destinadas en 1995 a las regiones españolas con retraso económico relativo, es decir, las regiones objetivo n.º 1 de la jerga comunitaria; porcentaje

que supera ampliamente al del gasto ejecutado en I+D por la Administración pública (23 por 100), lo que indica que «la descentralización de la capacidad investigadora de los institutos por ella controlados está aún por hacer» (CDTI, 1995), especialmente en este tipo de regiones.

En este sentido, puede resultar significativo destacar que el 20 de diciembre de 1994 la Comisión de la UE aprobó la candidatura del CDTI para la gestión de las ayudas del FEDER destinadas al desarrollo tecnológico industrial de las regiones objetivo n.º 1 durante el período 1994-1999. Se estima que la subvención global que materializará el programa se destinará a unos 550 proyectos, con una movilización de más de 73.000 millones de pesetas de inversión total en I+D (10.000 millo-

nes en 1995). Como resultado específico de esta contribución se piensa que el porcentaje medio de gastos de I+D en estas regiones aumentará en un 0,17 por 100 sobre el valor añadido (cuadro número 5).

La actuación del CDTI como impulsor de la participación de empresas españolas en programas internacionales ha tenido éxito en 1995. Del IV Programa Marco de I+D de la Unión Europea se obtuvieron retornos del orden de los 22.000 millones de pesetas (5,8 por 100 de los fondos del programa), y en la Agencia Espacial Europea se ha obtenido un retorno del 100 por 100 de la cuota con que España contribuyó en el mismo año.

Entre las actuaciones del MINER orientadas a la revitaliza-

CUADRO N.º 4

**CDTI. DISTRIBUCIÓN DE PROYECTOS APROBADOS
POR COMUNIDAD AUTÓNOMA. 1995**
(Porcentaje, número y millones de pesetas)

	Número	Porcentaje sobre total	Aportación CDTI
1. Andalucía	6,47	5,62	6,34
2. Aragón.....	3,50	3,75	3,76
3. Asturias.....	2,43	1,62	2,03
4. Baleares	0,54	0,19	0,20
5. Canarias	0,27	0,68	0,46
6. Cantabria	1,08	0,98	1,06
7. Castilla-La Mancha	3,23	3,21	3,38
8. Castilla y León.....	4,31	4,53	4,70
9. Cataluña	25,07	25,39	24,02
10. Extremadura	0,54	0,41	0,55
11. Galicia	1,35	2,20	2,67
12. La Rioja.....	2,43	1,57	1,70
13. Madrid.....	17,52	15,81	17,23
14. Murcia.....	2,16	2,08	2,27
15. Navarra	5,39	4,84	3,99
16. País Vasco	10,51	15,95	13,05
17. Comunidad Valenciana	13,21	11,19	12,58
TOTAL	371	51.708,2	19.082,4

Fuente: Ministerio de Industria y Energía.

CUADRO N.º 5

**INCREMENTOS PREVISTOS EN EL PORCENTAJE DE GASTOS
DE I+D CON RESPECTO AL VALOR AÑADIDO COMO RESULTADO
DEL MARCO COMUNITARIO DE APOYO PARA LAS REGIONES
OBJETIVO 1 ESPAÑOLAS (1994-1999)**

	Porcentaje
Andalucía	+ 0,14
Asturias	+ 0,25
Canarias	+ 0,18
Cantabria	+ 0,21
Castilla-La Mancha.....	+ 0,20
Castilla y León	+ 0,13
Extremadura.....	+ 0,37
Galicia	+ 0,11
Murcia.....	+ 0,20
Comunidad Valenciana.....	+ 0,17
TOTAL OBJETIVO 1	+ 0,17

Fuente: CDTI.

ción Económica de Asturias, iniciado en 1992 y perfeccionado en 1994/1995. La renovación del Programa se ha realizado sobre la base de un mayor esfuerzo presupuestario y la adopción de fórmulas de sincronización y complementariedad de las acciones del gobierno central, dentro del marco estratégico diseñado por el gobierno del Principado. Las inversiones realizadas en 1994 por la Administración central superaron los 55.000 millones de pesetas, y las estimaciones realizadas a mitad de 1995 se situaban en 51.000 millones para un ejercicio en el que la lucha contra el déficit público originó fuertes restricciones presupuestarias (5).

Algunas otras actuaciones de alcance territorial predeterminado, aunque de menos trascendencia económica, se han desarrollado dentro del Programa de Reactivación de las Comarcas Mineras de León, que intenta compensar el impacto de la llamada «tercera reordenación del sector», creando empleo en actividades alternativas a la minería (6).

Otro proceso relevante en este sentido, que afectó a varias comunidades autónomas, fue la reconversión de la Empresa Nacional Santa Bárbara, que, como consecuencia de la recesión internacional de la industria armamentística y otros problemas estructurales internos, había registrado cuantiosas pérdidas en los dos ejercicios anteriores (unos 30.000 millones de pesetas cada año). Con una agilidad poco frecuente en estos casos, la Agencia Industrial del Estado (AIE) emprendió un proceso de diversificación industrial en cinco de las ocho factorías de Santa Bárbara y, al final de 1995, se habían aprobado nueve proyectos empresariales y constituido las sociedades correspondientes a siete de ellos (7) en Andalucía,

ción de zonas muy castigadas por procesos de reconversión in-

dustrial, destaca el Programa de Reindustrialización y Dinamiza-

Castilla y León, Asturias, Castilla-La Mancha y Galicia.

El examen de las actuaciones públicas en materia de *promoción industrial*, y, más específicamente, de las orientadas a las PYME, pondría de manifiesto que no se ha alcanzado la masa crítica financiera y organizativa necesaria para conseguir un impacto apreciable en el tejido industrial español. Por otro lado, en la última década se ha configurado una estructura institucional de apoyo a la PYME formada por múltiples organismos de carácter público y semipúblico que desarrollan su actividad de manera poco cooperativa, cuando no compiten entre sí.

Las cifras son taxativas: los organismos estatales con actuaciones en este campo pasan de 20 y, unidos a los más de 200 dependientes de las comunidades autónomas, desarrollan más de 1.600 programas de ayuda distintos. Según el propio IMPI (1994), «el diagnóstico más objetivo del sistema vigente de apoyo a la PYME en España debe concluir en un juicio negativo acerca de su eficacia y eficiencia. El sistema se caracteriza por la fragmentación y falta de coordinación de las iniciativas públicas y por una instrumentación técnica que no permite traducir en apoyos útiles los recursos presupuestarios asignados. Además, las prácticas de evaluación de los programas son poco habituales, lo que dificulta la acumulación de experiencias». Todo lo cual ha contribuido a configurar la política de promoción industrial de los últimos años como una mezcla poco razonable de voluntarismo político y de marginalidad en cuanto a su incidencia en las PYME industriales.

3. Un modelo a seguir

En las circunstancias aludidas está el origen de un cambio radi-

cal de filosofía y de actitud operativa por parte del MINER, que ha apostado durante la última legislatura por la colaboración con las comunidades autónomas como una de las líneas maestras de su política industrial. El marco de diálogo y coordinación ha sido la Conferencia Sectorial de Industria y Energía, y los órganos de ella dependientes, donde se pretende la puesta a punto y adopción de iniciativas conjuntas respetando los respectivos ámbitos competenciales. En este foro de encuentro y cooperación, se acordaron los aspectos esenciales de la Iniciativa PYME de Desarrollo Industrial, y se han logrado coordinar medidas en materia de energías renovables y eficacia energética, así como en asuntos de calidad, seguridad industrial e innovación tecnológica. En definitiva, esta experiencia ha conseguido demostrar que la colaboración es tan deseable como posible y que la tarea coordinadora del MINER es compatible con la atención, programa a programa, a las especificidades y requerimientos singulares del entramado industrial de cada comunidad autónoma.

Queda todavía un largo camino hasta llegar a un sistema español de promoción industrial eficiente (8), comprensible y accesible para sus destinatarios, así como capaz de evitar la confusión que puede producir en ellos la intervención simultánea y descoordinada de diversas administraciones y organismos. Pero es indudable que en 1995 se han dado pasos significativos en la buena dirección y que, por una vez, las administraciones públicas pueden ponerse de ejemplo cuando demandan mayores esfuerzos de cooperación entre las empresas.

La marcha de la Iniciativa Industrial PYME durante 1995 constituye el mejor ejemplo de esta

nueva forma de hacer política de PYME en España, porque plantea mejorar la organización entre las diferentes administraciones públicas implicadas y orientar las medidas de apoyo hacia actuaciones más eficaces y, a la vez, menos costosas para la Hacienda pública. Todo ello implica un diálogo permanente entre las administraciones sobre la oportunidad de las diferentes iniciativas al servicio de las PYME industriales.

El coste estimado de esta iniciativa, como suma de las aportaciones de la Administración central, las comunidades autónomas y la Comisión Europea, asciende a unos 338.000 millones de pesetas para el periodo 1995-2000. Su impacto puede ser notable, puesto que se estiman unas inversiones inducidas próximas a los 2,3 billones de pesetas y un número de empresas beneficiadas cercano a las 150.000 PYME.

Al amparo de la Iniciativa Industrial PYME, el MINER ha firmado convenios marco con todas las comunidades autónomas y convenios específicos con la gran mayoría de ellas, habiéndose aprobado 750 proyectos por un total de 5.700 millones de pesetas en 1995. De ellos, el mayor número y también los importes más elevados correspondieron a la Comunidad Valenciana y al País Vasco, que absorbieron entre ambos el 48 por 100 de los proyectos y el 47 por 100 de los recursos en juego (cuadro n.º 6). La principal razón explicativa de esta circunstancia es la experiencia de estas dos comunidades en materia de promoción industrial, así como la existencia de programas vivos susceptibles de recibir recursos complementarios inmediatos por parte de sus agencias de desarrollo regional (IMPIVA y SPRI), como se verá claramente en el apartado siguiente.

CUADRO N.º 6

**INICIATIVA INDUSTRIAL PYME. EJECUCIÓN PROVISIONAL
DEL PRESUPUESTO. 1995**

	Proyectos	Porcentaje	Mill. ptas.	Porcentaje
1. Andalucía.....	34	4,51	454	8,02
2. Aragón.....	11	1,46	119	2,11
3. Asturias.....	6	0,80	33	0,58
4. Baleares.....	19	2,52	109	1,93
5. Canarias.....	5	0,66	56	0,99
6. Cantabria.....	0	0,00	41	0,72
7. Castilla-La Mancha.....	3	0,40	25	0,45
8. Castilla y León.....	24	3,18	254	4,48
9. Cataluña.....	143	18,97	760	13,41
10. Extremadura.....	4	0,53	13	0,23
11. Galicia.....	10	1,33	155	2,73
12. La Rioja.....	11	1,46	36	0,63
13. Madrid.....	78	10,34	636	11,21
14. Murcia.....	21	2,79	126	2,22
15. Navarra.....	17	2,25	193	3,41
16. País Vasco.....	165	21,88	1.572	27,73
17. Comunidad Valenciana.....	199	26,39	1.087	19,17
TOTAL.....	754	100,00	5.669	100,00

Fuente: IMPI.

Durante el año 1995, el IMPI ha dado también otros pasos que tendrán repercusiones regionales en diversos ámbitos. Uno de ellos es la negociación y firma con las sociedades de garantía recíproca (SGR) de un nuevo contrato de reafianzamiento, que introduce elementos de ortodoxia en la gestión de las SGR y ha permitido a la Compañía Española de Reafianzamiento (CERSA) normalizar determinados aspectos del mecanismo de concesión de avales. En este sentido, el convenio firmado durante el año entre el Estado y CERSA ha venido a dotar de estabilidad al reafianzamiento español hasta el año 2000.

El IMPI absorbió, además, la Empresa Nacional de Innovación (ENISA), hasta ahora dependiente del suprimido Instituto Nacional de Hidrocarburos (INH). El objetivo de esta operación es promover un efecto dinamizador del capital-riesgo y de los préstamos

participativos en España, al contar con un operador público capaz de formalizar operaciones de sindicación y consorcio de riesgos de agentes privados. Todo ello permitirá superar la escasa oferta hoy existente de productos financieros para la PYME, como los derivados de la titulación de determinados activos.

III. LA POLÍTICA INDUSTRIAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

1. Marco general

Las comunidades autónomas han venido desarrollando desde hace más de una década una importante labor en materia de política industrial, habiéndose consolidado estructuras de intervención más o menos potentes. Como es obvio, la política industrial a escala regional se ejecu-

ta desde las respectivas consejerías de Industria, habiéndose dotado las más activas de instrumentos de intervención específicos bajo la forma genérica de agencias de desarrollo regional. Estas agencias (p.e. IFA en Andalucía, IMADE en Madrid o IFR en Asturias) han constituido, sin duda, el vehículo fundamental de innovación, experimentación y consolidación de la política industrial regional en España (Echevarría, 1993). El año 1995 ha visto la entrada en funcionamiento de un nuevo organismo de este tipo, la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León, que, por estar todavía en sus etapas iniciales, restringió sus actividades durante ese año al campo de la formación empresarial y a la reflexión sobre su futura estructuración y funciones concretas. No se aborda en este trabajo el examen de la labor que algunas instituciones locales vienen desarrollando, en solitario o mancomunadamente, en materia industrial (9).

Haciendo un balance a finales de 1995, se constata que la política industrial de las diferentes comunidades autónomas varía enormemente en su alcance, objetivos e instrumentos. Destaca, por su complejidad y ambición, el trabajo realizado desde Cataluña, Comunidad Valenciana, País Vasco, Madrid y Andalucía. Realizaciones bastante más modestas se han llevado a cabo desde otras comunidades autónomas como Cantabria, Castilla-La Mancha o La Rioja (10). Detrás de estas diversas intervenciones están, sin duda, las fuertes diferencias que existen entre unas comunidades y otras en la densidad, diversidad o dinamismo de los tejidos industriales respectivos, así como en sus capacidades de gestión y financiación.

La política industrial desarrollada por las comunidades autóno-

mas durante el año 1995 (11) ha sido fruto, como no podía ser de otra manera, de la experiencia acumulada en el pasado, cuando se han ido creando paulatinamente programas y estructuras de apoyo diferentes, que han ido consolidando una intervención global más o menos coherente. La caracterización de esta política es una tarea ardua porque, en general, existe una proliferación de organismos diferentes, cada uno de los cuales gestiona programas de ayuda a las empresas industriales, que en bastantes ocasiones no mantienen una excesiva coordinación, cuando no están compitiendo entre sí (12).

En algunos casos, y en un intento de dotar al conjunto de las intervenciones de una filosofía y unos objetivos comunes, se han aprobado «planes industriales» que, después de analizar la problemática de las empresas y sectores industriales de la región, establecen los objetivos generales a conseguir y los diferentes instrumentos de intervención, identificando los responsables de su gestión. Estos son los casos, por mencionar algunos de los vigentes durante el año analizado, del Plan Industrial para Andalucía (1994-1997), el Plan de Fomento de la Competitividad de la Industria Catalana o el Plan Industrial del País Vasco (1996-1999), aprobado a finales de 1995, que, rompiendo con una inercia arraigada, elimina los aspectos reconvertidores para centrar los esfuerzos en la promoción de nuevos proyectos empresariales y el cambio estructural en las empresas. No obstante el avance que la definición de estos planes plantea, no queda más remedio que constatar insuficiencias claras, en la mayor parte de las comunidades autónomas, en la definición de la estrategia industrial y en el nivel de coordinación de las distintas intervenciones.

2. Apoyo a la financiación

Un eje fundamental de la política industrial de las comunidades autónomas lo constituyen, sin lugar a dudas, las medidas de apoyo a la financiación, porque se piensa que éste es uno de los principales obstáculos que condicionan la creación de empresas y el desarrollo de las ya existentes. Ahora bien, desde hace ya algunos años, y esto se aprecia claramente en 1995, se empiezan a generalizar los instrumentos más avanzados de financiación, como son el apoyo y fortalecimiento de las sociedades de garantía recíproca (SGR), mediante participación en el capital social y aportación de recursos públicos a los fondos de garantía en aquellos casos en los que se considera que hay insuficiencias en este ámbito, como Aragón, Andalucía o Asturias. Una de las experiencias más interesantes en este campo se sitúa en el País Vasco, donde la Sociedad ELKARGI ha desarrollado una intensa actividad en los últimos años: el importe de los avales totales concedidos hasta finales de 1995 se situaba en 80.934 millones de pesetas (13), casi el doble de los créditos avalados por la sociedad siguiente en el *ranking*, VALENCIA.

En otros casos, como la Comunidad Valenciana, la intervención más directa del gobierno autónomo no está dirigida al conjunto de las empresas, sino que la aportación se circunscribe a un fondo especial para empresas innovadoras y de nueva creación. Asimismo, en varios casos, el sector público ofrece condiciones financieras favorables para los créditos obtenidos por las empresas que hayan sido avalados por las sociedades de garantía recíproca.

Por otro lado, estaban en funcionamiento en varias comunida-

des autónomas (por ejemplo, Asturias, Andalucía, Galicia, País Vasco o la Comunidad Valenciana) sociedades de capital-riesgo, coparticipadas por el sector público regional y entidades financieras privadas, para facilitar el desarrollo de operaciones empresariales de estas características. Probablemente, el modelo de capital-riesgo más avanzado del conjunto nacional sea el del País Vasco, en el que se definen los siguientes tipos de inversión: financiación de siembra; puesta en marcha; financiación de crecimiento o desarrollo; financiación puente; adquisición con apalancamiento; reorientación y capital de sustitución. La Sociedad de Capital-Riesgo del País Vasco, S. A., gestiona un Fondo, EZTEN, próximo a los 5.000 millones de pesetas, con unas inversiones materializadas en 1995 en torno a los 1.400 millones de pesetas. A su vez, SOCADE, Sociedad de Capital Desarrollo de Euskadi, S. A., está promocionada por el gobierno vasco y las tres diputaciones forales con el objeto de participar accionarialmente en inversiones y proyectos estratégicos (Gamesa Aeronáutica, S. A., Acería Compacta de Bizkaia, S. A., etc.); su capital asciende a 5.000 millones de pesetas, y el fondo de inversión previsto se eleva a 70.000 millones de pesetas (en 1995 utilizó solamente 1.000 millones de pesetas). Por último, en el ámbito público regional, encontramos a Seed Capital de Bizkaia, fondo promovido por la diputación foral, especializada en capital-semilla, con un importe de 300 millones, de los cuales tiene dos tercios invertidos en microproyectos empresariales (14).

De todas formas, las comunidades autónomas siguen manteniendo y representando un porcentaje significativo del gasto en política industrial mediante ayudas financieras de corte tradicio-

nal, como las subvenciones a fondo perdido o las bonificaciones del tipo de interés a proyectos de inversión genérica.

No obstante, se observa una tendencia hacia una mayor selectividad de estas ayudas, dando prioridad a sectores concretos, como es el caso andaluz, o a actividades horizontales, como la introducción de sistemas de calidad, la mejora del nivel tecnológico de los procesos productivos, la adecuación de los sistemas de comercialización, la internacionalización de las empresas, etc., como es el caso de Aragón, Cataluña, Comunidad Valenciana o el País Vasco, donde están en vigor paquetes de programas específicamente dirigidos a objetivos concretos. De esta manera, las ayudas financieras se relacionan menos con problemas tradicionales de financiación que con objetivos vinculados a la mejora de la gestión o el avance tecnológico en los procesos productivos, entre otros.

3. Mejora del producto industrial

Otro campo de intervención que en algunas comunidades aparece bastante consolidado es el apoyo al producto industrial; es decir, un conjunto de acciones que tienen que ver con la promoción del diseño de los productos industriales, asociándose específicamente en algunos casos estos programas con el fomento de la investigación aplicada que tenga como objetivo desarrollar nuevos productos. El campo del diseño industrial se entiende en un sentido amplio; es decir, no limitado a la estética, sino también a la funcionalidad y tecnología de los productos y procesos productivos. Aunque muchas comunidades autónomas tienen programas en esta área, hay que mencionar

los casos de Andalucía, Cataluña, País Vasco y, especialmente, la Comunidad Valenciana.

El Programa de Apoyo al Producto Industrial es una de las iniciativas más interesantes y con mayores expectativas en la Comunidad Valenciana. Los programas y actuaciones desarrollados y previstos por el IMPIVA y la Consejería de Industria, Comercio y Turismo de la Generalidad Valenciana pueden agruparse en tres grandes líneas:

- *Promoción del diseño industrial.* Este objetivo se concreta en la creación y mantenimiento de infraestructura de apoyo al diseño, la cualificación de profesionales y el fomento de su utilización por los agentes económicos, la prestación de servicios de asesoramiento a empresas en materia de diseño, el desarrollo de acciones que, por su carácter ejemplarizante, promuevan la mejora del nivel de diseño en colectivos empresariales y, en general, el fomento de actuaciones que refuercen el interés por el diseño en medios empresariales y profesionales. Específicamente para el sector textil se ha propuesto el Programa de Promoción del Diseño-Moda.

- *Asesoramiento empresarial en diseño.* Vía de apoyo a la contratación de estudios, diagnósticos o asesoramientos realizados por consultores externos específicamente en materia de diseño.

- *Promoción de la I+D y la tecnología.* En este apartado, se agrupan importantes y ambiciosas actuaciones, muy relacionadas con los programas gestionados por el CDTI, orientados fundamentalmente a la renovación y diversificación de la oferta de productos industriales.

4. Redes territoriales de apoyo a la empresa

La problemática especial de las PYME, que constituyen la base del tejido industrial de todas las comunidades autónomas, en relación con el problema de su inadecuada dimensión e insuficiente capital tecnológico, ha provocado que todos los gobiernos regionales hayan hecho esfuerzos importantes para generar la emergencia y consolidación de redes territoriales de apoyo en al menos tres áreas de actuación: financiera, presentada con anterioridad; tecnológica, y de información.

Los objetivos generales a conseguir en el área de tecnología consisten en crear y consolidar un sistema tecnológico que ayude a elevar el nivel técnico de las empresas de la región, adaptándose a las necesidades de las empresas locales. Existen similitudes importantes entre la mayoría de las comunidades autónomas en los objetivos que se persiguen, aunque, como es lógico, se aprecian enormes diferencias en los logros concretos conseguidos. En general, se intenta potenciar la capacidad regional de investigación mediante la creación o mejora de centros de investigación, tecnológicos, laboratorios, etc., que pueden tener un marcado carácter sectorial, como en el caso de la Comunidad Valenciana, o más horizontal, como en el País Vasco. Un segundo problema al que se intenta dar respuesta es la conexión de la actividad de estos centros con las empresas y sus necesidades. Para ello están en funcionamiento diversas fórmulas, como son la creación de centros de transferencia de investigación, caso de Aragón, o la financiación privilegiada a proyectos de inversión de I+D en las empresas cuando éstos se desarrollan en colabora-

ción con los centros de investigación, como en el País Vasco. En la labor de apoyo e impulso de la capacidad tecnológica de las empresas destacan hoy en día el País Vasco y, con un modelo bien diferente y para algunos más eficaz, la Comunidad Valenciana.

Otro instrumento de recualificación tecnológica ha sido la promoción por parte de las agencias de desarrollo regional de parques tecnológicos. Aun cuando en muchas comunidades autónomas exista un proyecto con esta denominación, a finales de 1995 los parques tecnológicos que habían alcanzado un umbral de desarrollo importante, en términos de infraestructuras realizadas, empresas acogidas, centros de investigación en funcionamiento, relación con el tejido industrial, etcétera, eran El Vallés en Cataluña, Zamudio en el País Vasco, y Tres Cantos en Madrid. Un nivel de consolidación apreciable se observaba igualmente en los parques de Málaga y Valencia, mientras que el resto se encontraba en una fase mucho más incipiente.

El acceso fácil y rápido a cualquier información de interés empresarial que favorezca un incremento de la competitividad y, en definitiva, del desarrollo de su negocio se considera un elemento clave a impulsar por las políticas industriales autonómicas. Las intervenciones en el área de la información contemplan tres líneas básicas. En primer lugar, el acceso a bases de datos de interés empresarial, que intenta ampliar la oferta de información y potenciar el uso de las bases de datos por parte del empresario, para lo que se han constituido centros de información localizados en organismos diferentes, preferentemente las agencias de desarrollo regional. El mayor esfuerzo en este campo se ha producido en el País Vasco, donde está en fun-

cionamiento, desde 1988, una Red Telemática de información a las empresas (SPRITEL, hoy SARENET) con posibilidades de correo electrónico y prestación de servicios de valor añadido. La efectiva implantación de SPRITEL ha permitido proceder a su privatización durante 1995.

Una segunda línea de intervención trata de ofrecer información personalizada, adaptada a las necesidades concretas de las empresas. Esta información es suministrada directamente por los organismos públicos de promoción industrial, siendo obligado mencionar el excelente trabajo realizado por el CIDEM en Cataluña, que ofrece servicios de información al empresario catalán de forma especializada, individualizada y descentralizada. Se apuesta no sólo por servicios de información reactivos ante la demanda del empresario, sino también por servicios activos. Se dispone de una extensa red territorial de información formada por personal propio, en las capitales de provincia, y por personal ajeno en diversos consejos comarcales. Este conjunto de personas son las que visitan a las empresas y conocen la actividad y necesidades de éstas.

Otra actividad enormemente interesante que se está desarrollando por las comunidades autónomas es la del impulso de la asesoría a la empresa industrial, cuyo fin es permitir el acceso de la empresa a los servicios de consultoría especializados, que permitirán el desarrollo de proyectos de mejora de su gestión empresarial y tecnológica. Nuevamente, la labor realizada en Aragón, Cataluña, País Vasco y Comunidad Valenciana merece ser destacada. Entre las áreas para las que se conceden ayudas de asesoría podemos mencionar las siguientes: diagnóstico estratégico empresarial, diagnóstico tecnológico, cali-

dad industrial, diseño industrial, diagnóstico energético o racionalización del consumo de agua. Esta estrategia afecta muy favorablemente a la consolidación de un sector de servicios productivos que suele ser una de las principales carencias de los tejidos productivos de muchas regiones.

Otro medio de transmisión de información, aunque menos personalizado, es la realización de seminarios sobre problemas empresariales concretos, con el fin de generar una toma de conciencia sobre ellos y provocar acciones positivas por parte de las empresas. Debemos mencionar, también, el trabajo realizado por el CIDEM en Cataluña en torno a temas como calidad, mejora de la productividad, competitividad, etcétera.

5. Cooperación empresarial

Un objetivo de primera magnitud en la mayoría de las comunidades autónomas resulta ser el impulso de la colaboración entre las empresas regionales con el fin fundamental de potenciar, por un lado, la incorporación de mejoras tecnológicas y, por otro, el acceso a nuevos mercados. En prácticamente todas las comunidades autónomas existen programas que fomentan la cooperación entre empresas de la región, pero quizás donde la intervención esté más elaborada sea, otra vez, en la Comunidad Valenciana. Con el objetivo de conseguir que las PYME, mediante acciones de creación de redes de cooperación, alcancen una mayor dimensión operativa y capacidad de acción, sin perder sus ventajas características de mayor flexibilidad, dinamismo y adaptabilidad al cambio, se plantea la creación de redes de cooperación, a través de diversas líneas de actuación:

- Asesoramiento especializado, para ayudar a las empresas en el complejo proceso de la cooperación (identificación de socios, análisis de posibilidades de colaboración, formulación y desarrollo de los acuerdos, etcétera).

- Apoyo económico a los proyectos de redes, a través fundamentalmente de ayudas para estudios de viabilidad y para el establecimiento y desarrollo de la red.

- Formación de promotores de cooperación, dirigidos a profesionales de asociaciones empresariales, cámaras de comercio, etcétera, que establecen el nexo de unión entre este programa y los asesores especializados.

La cooperación empresarial, cada vez en mayor medida, adopta una dimensión transnacional. Esta perspectiva internacional está especialmente presente en Cataluña, País Vasco y Comunidad Valenciana, a través, sobre todo, de la actuación del CIDEM, de la SPRI y del IMPIVA, respectivamente. Así, por ejemplo, en Cataluña, con el objetivo de integrar la empresa catalana en la estructura de producción internacional para intentar aprovechar las ventajas que ello comporta, se hace hincapié en el impulso de proyectos concretos de colaboración con empresas extranjeras que culminen en una relación estable de colaboración empresarial. La estabilidad de la colaboración exige que ésta se materialice en forma de participaciones de capital de las empresas. Las acciones a apoyar contemplan: proyectos de colaboración orientados a fomentar la transferencia de tecnología; la distribución de productos complementarios (obtención de productos a distribuir y oferta de productos para ser distribuidos al exterior); la obtención de nuevas

fuentes de suministro; la obtención de licencias de producción; los acuerdos de producción con marca original.

Con el objeto de establecer canales institucionales y específicos de cooperación industrial para facilitar la relación con las empresas de países prioritarios, varias comunidades autónomas están acometiendo la consolidación de redes de representación en el exterior, destacando, en este ámbito, el trabajo realizado por la SPRI desde el País Vasco. A través de una compleja red de fundaciones, agentes y sociedades promotoras de negocios, está operativo un sistema de promoción exterior en Europa (Reino Unido, Italia, Alemania, Francia, Bélgica y Escandinavia), Estados Unidos, Canadá, Sudamérica (Chile, Argentina, México, Venezuela), Japón y Sudeste Asiático (Taiwan, Indonesia, Fujian —China— y Filipinas). Esta labor de promoción exterior abarca tanto la captación de inversiones en el extranjero como la concreción de acuerdos de colaboración entre empresas vascas y extranjeras, y el apoyo a la implantación de empresas vascas en el exterior (15).

Esta preocupación por la internacionalización del tejido industrial ha llevado a algunos gobiernos autónomos (Comunidad Valenciana o País Vasco) a poner en marcha programas de formación dirigidos a jóvenes titulados en comercio internacional (módulo teórico-práctico y estancia en un país extranjero) para su posterior integración en empresas regionales, facilitando el acceso de éstas a los mercados internacionales y favoreciendo su colaboración con empresas de otros países.

Por último, otra tarea reseñable, realizada desde los centros tecnológicos y los gobiernos autónomos, consiste en potenciar la

cooperación entre las empresas para impulsar el acceso a los programas europeos de I+D y otros. La fórmula que hasta ahora parece más prometedora es la articulada por varias agencias alrededor del programa comunitario SPRINT, precisamente por ceñirse a proyectos concretos y aceptarse notables niveles de compromiso.

IV. CONCLUSIONES

Las autoridades regionales y locales de las comunidades autónomas están desempeñando un papel cada vez más activo en el diseño y ejecución de la política industrial, en un intento de adaptar los instrumentos de intervención a las particularidades de los diferentes tejidos industriales regionales. Como hemos podido comprobar, los programas e iniciativas puestos en marcha a escala regional prácticamente agotan las posibilidades de intervención que hasta hoy se han ideado.

No obstante, conviene poner de manifiesto que, en nuestra opinión, esta activa intervención de las autoridades regionales y locales no agota hoy en día la función de las administraciones centrales de los estados, sino que surge un nuevo papel para la autoridad central en su tradicional tarea de animación y mediación de los procesos de desarrollo. La misión del gobierno central sigue siendo de extraordinaria importancia para las economías regionales y locales, pero adquiere más sentido de coordinación que de ejecución, más vocación de garante de la coherencia de la estrategia global que de agente ante los destinatarios finales de las políticas. La tendencia a largo plazo parece apuntar hacia la proliferación de esquemas distintos de desarrollo regional y local, sin

que falte quien vea en la tecnología y en la gran diversidad de sistemas locales de innovación una de las grandes oportunidades de la Unión Europea, hasta ahora infravaloradas (Hingel, 1992). Los más audaces esperan también cambios importantes respecto a la cohesión económica y social a partir de un modelo de reforzamiento de la diversidad de culturas, instituciones y modos de vida; modelo que debería desencadenar un proceso descentralizador y de cooperación entre los distintos niveles administrativos, pero también una fuerte competencia entre sistemas locales (Portela, 1993) que emerge ya como un rasgo diferenciador del proceso integrador europeo.

Durante el año 1995 se han sentado bases sólidas de colaboración entre los diferentes poderes públicos con competencias en política industrial, con el fin de utilizar al máximo todo tipo de mecanismos que conduzcan hacia una mayor interrelación de las actuaciones, de cara a una más perfecta y madura corresponsabilidad en los diseños y ejecución de dicha política y a una mayor eficacia en sus resultados. Los avances en esta colaboración son necesarios y deben arrojar fuertes sinergias en la utilización de los recursos del conjunto de las administraciones públicas. Ahora bien, el camino por recorrer es todavía largo y no está exento de dificultades, porque, como ha dicho Camps (1993), «una Administración más fluida, flexible e innovadora precisa de muchas reformas, pero casi todas ellas giran en torno a un gran eje, que es saber acertar con la descentralización adecuada».

NOTAS

(1) El valor añadido bruto industrial registró un crecimiento real del 5,4 por 100 en 1995, alcanzando su máxima cota interanual en el primer trimestre (+ 6,7 por 100). El motor de la actividad industrial fue el dinamismo de la

inversión y, especialmente, de la correspondiente a los bienes de equipo (+ 11,5 por 100). Las exportaciones industriales crecieron un 19 por 100, situando la tasa de cobertura del comercio exterior del sector en el 78 por 100. Por su parte, la población ocupada en la industria creció un 0,6 por 100 en los tres primeros trimestres del año, lo que equivale a unos 22.700 puestos de trabajo adicionales, mostrando una tendencia al alza a medida que avanzaba el año (1,2 por 100 en el tercer trimestre).

(2) A lo largo de la pasada legislatura, el entonces ministro Eguigaray reiteró su voluntad de «industrializar la política económica», frase expresiva de su intención de situarla entre las *high politics* del gobierno.

(3) Esta circunstancia se ha reproducido también en el bienio 1994-95, tras el anuncio o amenaza de traslado a otros países de unas pocas empresas multinacionales (Gillette, Suzuki, Volkswagen), convertido por muchos medios informativos, sindicales y políticos —algunos de ellos fervientes partidarios de la libre movilidad internacional de capitales y empresas— en «fuga masiva» de la inversión extranjera durante un bienio en el que, precisamente, se produjo una gran afluencia neta de inversión directa exterior. Las responsabilidades del gobierno y de su política industrial en la imaginaria «desbandada multinacional» quedaron claras, por no coaccionar suficientemente a los empresarios «desertores» o por no sustituirlos el sector público en la fabricación de hojas de afeitar, vehículos todo terreno y otros artículos que, como todo el mundo sabe, han figurado siempre entre las vocaciones productivas del Estado español.

A propósito de esta experiencia, conviene subrayar que sería un error mayúsculo de los poderes públicos aparecer ante la sociedad española como capaces de afrontar y resolver todos sus problemas industriales, porque se contribuiría a fomentar la ya peligrosa dependencia de la Administración que tienen numerosos y significativos segmentos de aquélla. Al contrario, debe arraigar la idea de que los problemas de competitividad de las empresas deben resolverse, sobre todo, en el interior de éstas.

(4) En su tratamiento, obligado por la próxima supresión forzosa de la gran mayoría de las ayudas públicas, se han puesto de manifiesto, una vez más, las enormes dosis de demagogia que suelen adornar a algunos representantes políticos de las zonas afectadas por el ajuste. Siempre se solicita de los gobiernos que adopten medidas para resolver los problemas, aunque sean impopulares, pero después parece imposible asumir dichas iniciativas, incluso por personalidades relevantes de los partidos políticos que, al menos teóricamente, los sustentan.

(5) El objetivo fundamental del Programa es «generar confianza y credibilidad en los potenciales agentes económicos para acometer con firmeza y perdurabilidad decisiones solventes y estables de inversión en la región y, por ende, mejorar los niveles de empleo y calidad de vida de los ciudadanos» (MINER, 1995). Por grandes líneas de actuación, destacan los aumentos experimentados por la inversión en infraestructuras del transporte y comunicaciones, especialmente por el ritmo de ejecución de las obras en carreteras; calidad de las aguas; promoción económica e in-

dustrial, sobre todo por la buena acogida que las empresas asturianas han dispensado durante 1994-95 a la línea de crédito abierta por el ICO a las PYME; formación, fundamentalmente por el buen comportamiento de la de carácter ocupacional; y cohesión económica y social, debido, básicamente, a los esfuerzos realizados en materia de sanidad. La inversión en infraestructuras absorbió más del 25 por 100 del total, incluyendo partidas contempladas en el Plan Operativo de Asturias, que fue aprobado a finales de 1994 por la Unión Europea.

(6) En León, se prevé una inversión inicial de 2.500 millones de pesetas, de un total de 10.000 millones anuales durante tres ejercicios. Sobre esta base se confía en crear 1.000 empleos en los dos primeros años. Las inversiones se financian con el 0,5 por 100 de la facturación eléctrica, y el MINER ha presentado el Programa abierto no sólo a la creación de empresas, sino también a la construcción de polígonos industriales, el desarrollo del sector servicios, el turismo rural, la mejora del equipamiento social y la formación profesional orientada a otras actividades económicas.

(7) Durante el año 1995, se constituyeron las empresas AYA (Toledo), Cornellió Internacional (Granada), DDO (La Coruña), FEBESA (Valladolid) y ALFACEL (Valladolid). El capital social conjunto de estas empresas ascendía en el momento de la constitución a 2.900 millones de pesetas, y las participaciones de Santa Bárbara oscilaban entre el 15 y el 43 por 100, según los casos. Al final del año, había en estudio otros 18 proyectos industriales, distribuidos en siete comunidades autónomas. El objetivo de la AIE es recolocar un total de 1.230 trabajadores durante el periodo 1995-1997.

(8) Con este nuevo marco cooperativo de referencia, se aumentaría la eficacia de iniciativas públicas interesantes, como el segundo Plan Nacional de Calidad 1994-97 (al que accedieron más de 1.100 empresas con 2.200 proyectos en 1995) o el tercer Plan Nacional de I+D, aprobado en el año con una orientación más finalista y aplicada, e incorporando la novedad del Programa Nacional de Fomento de la Articulación del Sistema Ciencia-Tecnología-Industria. Estos y otros programas públicos, relacionados con el diseño industrial, la internacionalización, la política medioambiental, la formación de capital humano, etc., tendrían una relevancia muy superior a la actual en la competitividad de las unidades productivas; y acercaría más al MINER al concepto de «ministerio de la empresa» que es bien propio de una época en la que la política industrial tiene que ceñirse a los verdaderos problemas y a las preocupaciones reales de las empresas.

(9) Existen en España algunas experiencias interesantes, como las llevadas a cabo en la comarca natural del Bajo Deva y en diversos municipios andaluces; sin embargo, la inmensa mayoría de los ayuntamientos tienen aún una concepción pasiva de su papel en la promoción de la actividad industrial. Por otra parte, la escasa capacidad financiera de las corporaciones locales y el escaso conocimiento de la realidad económica municipal son dificultades adicionales con que se encuentran las escasas agencias de desarrollo local existentes.

(10) En estas regiones, los únicos entes dependientes de los gobiernos autónomos que merece la pena destacar son las SODI (sociedades para el desarrollo industrial), transferidas en los últimos años a las comunidades autónomas (SODERCAN en Cantabria o SODICAMAN en Castilla-La Mancha). Por ejemplo, durante 1995 la Sociedad para el Desarrollo de Cantabria, S. A. (SODERCAN) ha examinado 75 iniciativas, de las que ha estudiado 15 más detalladamente, habiendo aprobado dos nuevas participaciones en empresas. Además, rebasando ampliamente las tareas que le son propias en el ámbito de la participación en el capital social de empresas, y dado que no existe ningún otro organismo público que satisfaga otro tipo de necesidades, ha desarrollado para otras empresas de la región, que han solicitado sus servicios, trabajos de asesoramiento integral (financiero, jurídico, comercial), así como la tramitación de subvenciones y elaboración de estudios y planes de viabilidad.

(11) Razones de fechas nos han impedido acceder a una información pormenorizada de la política industrial desarrollada desde las consejerías de Industria y las agencias de desarrollo regional, ya que algunas de ellas no habían empezado a elaborar la Memoria Anual de Actividades, y la mayoría no la tenía finalizada, por lo que hemos tenido que trabajar con información parcial y, en algunos casos, poco detallada.

(12) A modo ilustrativo, y sin ánimo de exhaustividad, las ayudas a las empresas industriales en Andalucía se han canalizado desde hace bastantes años a través de diversos órganos gestores, entre los que destacan: la Dirección General de Industria, Energía y Minas; el Instituto de Fomento de Andalucía (IFA); la Dirección General de Industria y Promoción Agroalimentaria; la Dirección General de Cooperación Económica, y otros (AMA, Dirección General de Formación e Inserción Profesional, etc.). Más llamativo resulta el caso del País Vasco, que, a pesar del esfuerzo reciente de simplificación y racionalización del sistema de promoción industrial, todavía mantiene un nivel de complejidad considerable. Las empresas indus-

triales pueden encontrar ayudas en el Departamento de Industria y Energía; la Sociedad SPRI, S. A.; el Departamento de Agricultura y Pesca; el Departamento de Comercio, Consumo y Turismo, y el Departamento de Trabajo y Seguridad Social, además de en cada una de las tres diputaciones forales. La situación se complica aún más si se tiene en cuenta que de estos organismos dependen, a su vez, sociedades diversas, que mantienen una actividad relativamente autónoma.

(13) ELKARGI, S.G.R., formalizó durante el ejercicio 1995 avales por un importe total de 12.580 millones de pesetas, cifra que, además de representar un récord histórico de la Sociedad, supone un 33,6 por 100 de incremento respecto a los 9.415 millones de pesetas formalizados en el ejercicio precedente.

(14) Para completar la panorámica, conviene no olvidar que en el ámbito del País Vasco operan otros fondos de capital-riesgo no vinculados directamente con las autoridades regionales: TALDE y ZUTABE, promovidos por las cajas de ahorros vascas, además de algunos otros cuya sede social se encuentra en Madrid.

(15) A través de la acción de la SPRI, se materializaron, durante 1995, 32 proyectos, con una previsión de incremento de ventas a obtener por las empresas vascas de 19.707 millones de pesetas, un incremento de 907 empleos y una previsión de inversiones a realizar por las industrias vascas de 11.905 millones de pesetas. La labor de promoción exterior desarrollada por el gobierno vasco en su conjunto ha culminado, a principios de 1996, con la implantación de la empresa coreana DAEWOO, rompiendo una larga racha de expectativas locacionales defraudadas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CAMPS, V. (1993), «La trivialización de la política», *Claves de Razón Práctica*, n.º 37, noviembre, Madrid.
- CDTI (1995), «Sistemas regionales de innovación», *Cuadernos CDTI*, n.º 5, segunda época, septiembre, Madrid.

ECHIVARRÍA, M. C. (1993), *Las agencias de desarrollo regional en España en los años 80*, Servicio editorial de la Universidad del País Vasco, Lejona.

GOICOLEA, A.; HERCE, J. A., y LUCIO, J. J. (1995), «Patrones territoriales de crecimiento industrial en España», *Documento de Trabajo*, 95-14, FEDEA, Madrid.

HINGEL, A. J. (1992), «Science, technology and social and economic cohesion in the Community. A long term analysis», *FAST Dossier*, vol. 1 (FOP 300), Commission of the European Communities, Bruselas.

IMPI (1994), «Plan de apoyo al empleo y competitividad de la PYME», Madrid.

MARTIN, S., y PEARCE, G. (1993), «European regional development strategies: Strengthening meso-government in the U.K.?», *Regional Studies*, vol. 27, n.º 7, Londres.

MINER (1995), «Programa de Reindustrialización y Dinamización Económica de Asturias. Balance 1994 y previsiones 1995», Comisión Mixta de Seguimiento, mayo, Madrid.

— (1996), «La política industrial española, 1993-95. Balance de Legislatura», mimeo, enero, Madrid.

PIORE, M. J. (1995), «Preface», en OCDE, *Réponses locales a la restructuration industrielle en Autriche*, París.

PORTELA, E. (1993), «Market integration and industry in the regions», *FAST Dossier. The Future of Industry in Europe*, vol. 18 (FOP 365), Commission of the European Communities, Bruselas.

VELASCO, R. (1988), «Política industrial regional y CEE», *Economía Industrial*, marzo-abril, MINER, Madrid.

— (1994), «Actuaciones públicas para el fomento de la competitividad industrial», *Economía Industrial*, n.º 298, MINER, Madrid.

Resumen

Este artículo destaca el nuevo sentido cobrado por la política industrial como consecuencia de la globalización económica y el cambio tecnológico. A continuación, se resumen las políticas desarrolladas por las administraciones central y autonómicas durante 1995, y se analizan sus consecuencias en el desarrollo regional. Se pone de manifiesto la fuerte descentralización que la política industrial española registra en la última década y el nuevo papel que de ello se deriva para la Administración central, más próximo a la coordinación de esfuerzos y garantía de la estrategia global que al contacto directo con las empresas destinatarias de los programas.

Palabras clave: industria, descentralización, PYME, ayudas públicas, cooperación industrial, región, política industrial.

Abstract

This paper highlights the new significance of industrial policy as a result of economic globalization and technological change. It then summarizes the policies developed by the central and regional governments in 1995, and analyzes their consequences with respect to regional development. It underscores the strong decentralization of Spain's industrial policy in the past decade and the resulting new role of the central government, now more focused on coordinating efforts and guaranteeing global strategy than on direct contact with the firms involved in the programs.

Key words: industry, decentralization, small-and medium-sized firms, government backing, industrial cooperation, region, industrial policy.

JEL classification: H730, L500, L590.