

LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL ESPAÑOLA. 1980-2000

ROBERTO VELASCO (*)

Catedrático de Economía Aplicada - Universidad del País Vasco

EL ÚLTIMO CUARTO DEL SIGLO XX HA RESULTADO TRASCENDENTAL PARA LA MODERNIZACIÓN DE ESPAÑA EN LAS DIVERSAS FACETAS QUE CONFIGURAN LA VIDA ECONÓMICA, POLÍTICA Y SOCIAL DE UNA NACIÓN. CUANDO EXISTA PERS-

15

pectiva suficiente, los científicos sociales pondrán de manifiesto el complejo juego de interacciones producido por los factores impulsores de ese proceso histórico, así como las circunstancias ralentizadoras y obstáculos concretos que se han debido superar; pero hay algunos hitos de ese recorrido que ya han quedado prendidos para siempre en la memoria colectiva, como la reinstauración democrática y la incorporación de España como miembro de pleno derecho a las instituciones comunes de lo que hoy constituye la Unión Europea.

Una de las consecuencias más importantes de la recuperación de la democracia fue la creación del Estado de las Autonomías por parte de la Constitución Española de 1978, que ha amparado un proceso de intensa descentralización política desarrollado a un ritmo muy veloz, sin parangón en otras latitudes, que ha proporcionado un gran protagonismo a las Comunidades Autónomas. Diversos historiadores y algunas instituciones internacionales, como el Banco Mundial (2000), se apoyan en experiencias de otros países para sostener que existe una fuerte corre-

lación entre descentralización política y desarrollo económico, destacando también su positiva influencia en la mejor asignación de los recursos públicos y en la adecuada provisión de bienes y servicios a la población.

Los efectos beneficiosos esperados de la descentralización no son siempre automáticos y existen evidencias, especialmente en países subdesarrollados, de que este tipo de procesos «puede originar más problemas de los que contribuye a resolver» (Arias y Costas, 2001), por lo que

resulta imprescindible dirigirlos y controlarlos convenientemente. Como ha dicho Victoria 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 el saber acertar con la descentralización adecuada».

Entre las numerosas políticas públicas que se han descentralizado en España se inscribe la relativa al sector industrial, cuyas aportaciones a la actividad económica en general y al Producto Interior Bruto en particular son, como es bien conocido, esenciales. Bajo el amparo del texto constitucional, los Estatutos de Autonomía contemplan diversas competencias que, de forma exclusiva o compartida con la Administración Central del Estado, vienen ejerciendo los últimos años las Comunidades Autónomas; circunstancia que ha terminado con una Política Industrial tradicional en la que los aspectos territoriales se reducían a un simple mecanismo de localización/deslocalización/relocalización sobre un espacio dado a partir de impulsos centrales aplicados sobre las estructuras mismas de producción y la totalidad de los procesos productivos a escala nacional.

En estas circunstancias, el propósito fundamental de este trabajo no es otro que comprobar el grado de descentralización de la Política Industrial española, las características esenciales de dicho proceso y sus principales consecuencias en el sector de actividad al que van destinadas sus actuaciones.

LA INDUSTRIA ESPAÑOLA, 1980-2000

Las dos últimas décadas han sido testigos de una profunda transformación de la industria española dentro del contexto evolutivo del sector secundario en las economías desarrolladas. Hasta el año 1984 hubo de enfrentarse a una profunda crisis de carácter mundial con importantes consecuencias para el sector, pero en el quinquenio siguiente se alcanzaron elevadas tasas de crecimiento de la producción y de generación de empleo, así

CUADRO 1
EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN, EMPLEO Y PRODUCTIVIDAD
EN LA INDUSTRIA ESPAÑOLA: 1970-1999
TASAS DE VARIACIÓN EN PORCENTAJE

Años	PIB cf	Empleo	Productividad aparente del trabajo
1970/80	52,8	6,3	63,1
1980/90	25,6	0,8	24,6
1990/99	21,3	-6,5	29,8
1970/99	132,9	-11,7	163,7
1990/95	4,9	-16,5	25,7
1995/99	15,6	12,0	3,2

FUENTE: Hermsilla y Ortega, 2001.

como un notable avance de la competitividad interna y externa de nuestras empresas (Miner, 1995).

La incorporación de España en la Comunidad Europea y la entrada masiva de capital extranjero contribuyeron decisivamente a la consecución de estos registros, que decayeron gravemente durante la primera mitad de los noventa por causa de la recesión económica internacional que golpeó a la industria mundial de forma no recordada, especialmente durante el año 1993. De hecho, cuando terminó ese ejercicio la situación de la mayoría de las ramas industriales era claramente peor que la existente en vísperas de la adhesión a las instituciones comunes (Martín, 1995), la demanda interna era satisfecha de manera creciente por la importación, y el nivel de productividad, muy bajo respecto a la media de la Unión Europea.

En aquellos años de crisis del sector se escucharon algunas voces alertando sobre una supuesta desindustrialización de España que nunca existió en la realidad y todos los pronósticos cargados de pesimismo resultaron fallidos. Bien al contrario, la industria española ha vivido posteriormente una etapa muy favorable en la que se han producido importantes modificaciones estructurales que, muy apoyadas en el auge exportador, han conducido a una mayor especialización en producciones generadas en sectores más innovadores y dinámicos. De este modo, los cambios en la distribución del valor añá-

dido han supuesto un aumento de la participación de los sectores con nivel tecnológico medio y alto, en detrimento de los de contenido tecnológico bajo.

En conjunto, una larga mirada retrospectiva de la industria española muestra que la evolución de la producción y de la productividad aparente del trabajo han sido muy favorables en los últimos treinta años, aunque la competitividad relativa se debilitó de forma importante en algunos períodos y especialmente en la década de los ochenta (Myro y Gandoy, 1993), en la que probablemente se recogieron las consecuencias de los errores cometidos por las políticas instrumentadas desde 1974 hasta 1983; unas políticas que, según Julio Segura (1992), «se caracterizaron por su tardía aplicación, su carácter defensivo y su incompetencia técnica». Por su lado, el empleo del sector ha ido reculando (Cuadro nº 1), en parte debido al intenso crecimiento de la productividad (Hermsilla y Ortega, 2001) y, en parte aún no determinada, en virtud de su traslado al terciario avanzado a medida que las empresas han ido externalizando funciones que antes desarrollaban intramuros.

Como consecuencia final de este largo proceso lleno de luces y sombras, el sector industrial (sin considerar la construcción) aportó el 21% del P.I.B. español correspondiente al año 2000, un porcentaje similar al de sus homónimos de los países más avanzados; con la particularidad de que su aportación al VAB y al

empleo industriales de la Unión Europea aumentaron en punto y punto y medio, respectivamente, en el período 1980/96, alcanzando al final del mismo el 7,9% y el 9,9% del total (Alvarez y García, 1998).

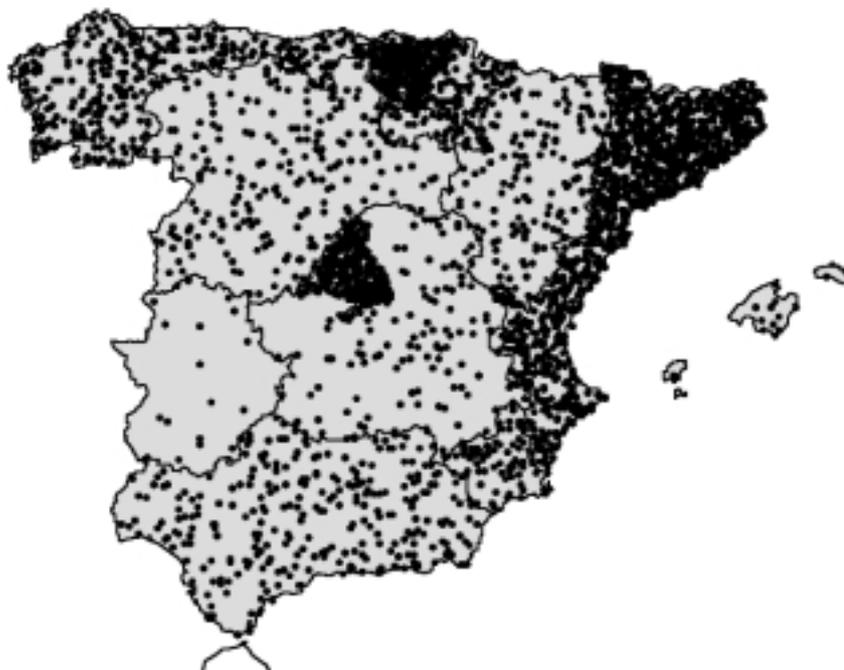
Esta evolución de la industria española se ha producido en un marco económico internacional en el que las fuentes de generación de valor añadido dependen cada vez más del conocimiento y la tecnología y donde la información se ha convertido en mercancía clave de la producción y de la gestión de las empresas; un marco de cambio acelerado, creciente volatilidad de los mercados financieros y crisis económicas e industriales de gran complejidad.

En este contexto, los principales aspectos que caracterizan a los mercados de productos industriales son la creciente globalización de los mismos, la revolución técnico-organizativa, la mayor inestabilidad y diversificación de la demanda, y el papel estratégico que desempeñan los servicios avanzados a la industria (Jordán et al.,1999); rasgos todos ellos que han puesto en crisis el modelo basado en la fabricación masiva y han alumbrado un nuevo paradigma productivo basado en la innovación permanente.

Los cambios globales registrados en el sector secundario y en la evolución de la economía española han tenido una fuerte influencia en la estructura sectorial de nuestra industria. En líneas generales, los elementos que explican la diferencia de registros en materia productiva y de empleo son la naturaleza de las ramas (es decir, el mayor o menor nivel de mecanización o elaboración artesanal existente en la actividad) y segmentos que integran cada sector y el distinto grado de desarrollo tecnológico y organizativo de los mismos (Hermosilla y Ortega, 2001); y otro tanto podría señalarse para explicar que es el diferente nivel de desarrollo económico-industrial de cada Comunidad Autónoma el principal origen de la desigual evolución territorial de la producción y del empleo, así como de la especialización sectorial de las diferentes regiones españolas.

Desde la perspectiva sectorial, la rama de actividad con mayor peso productivo es la de Alimentación, Bebidas y Tabaco,

GRÁFICO 1
DENSIDAD INDUSTRIAL POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS
(VENTAS 2000)



1 punto = 15.000 Mptas.
FUENTE: Plaza y Velasco, 2001.

con el 20% del total; seguida del Material de Transporte con el 17%; Químicas con el 9,4%; Papel, Artes Gráficas y Edición con el 6,4%; y Productos Metálicos, con un 6,3%. Los sectores de baja intensidad tecnológica (Alimentación; Bebidas y Tabaco; Productos Metálicos; Industria Textil, Cuero y Calzado; Otras Industrias Manufactureras) continúan representando el 50% de la producción industrial española (Plaza y Velasco, 2001), aunque se aprecia una cada vez mayor implantación de actividades de alto contenido tecnológico: electrónica industrial, telecomunicaciones, instrumentos de precisión e industria aeronáutica.

En este sentido, las exportaciones de alta tecnología (productos farmacéuticos, aeronáutica e instrumentos de precisión) representaron el 15% del total de ventas exteriores en 1999, casi duplicando el porcentaje correspondiente a 1980, mientras los productos tecnológicos de gama media absorbieron el 52% en 1999, nueve puntos porcentuales más que a comienzos de los ochenta.

Desde el punto de vista territorial, España presenta una geografía industrial muy desequilibrada, dado que casi el 60% de la producción se concentra en cuatro de las diecisiete Comunidades Autónomas: Cataluña (28%), Valencia (10,9%), Madrid (10%) y País Vasco (9,7%) (gráfico 1). La industria concentrada en el arco mediterráneo es fundamentalmente transformadora, con escasa presencia de actividades básicas a excepción de la industria química y metalúrgica catalanas; la industria pesada (siderurgia, transformados metálicos) se concentra en la Cornisa Cantábrica, principalmente en el País Vasco y Asturias, mientras la industria madrileña reúne actividades transformadoras tradicionales (generalmente ubicadas en el sur de esa Comunidad) y otras de alta tecnología relacionadas con la revolución de las telecomunicaciones y la información.

La globalización y la integración de mercados tienden a incrementar la concentración geográfica de la actividad productiva y empiezan a acumularse evidencias de que la integración del mercado europeo

aumenta la concentración regional de la industria (Mildefart-Knarvik et al., 2000). La acumulación espacial de la actividad industrial española se ha mantenido, en líneas generales, aunque se está produciendo en los últimos años una desigualdad considerable en la distribución de las sedes de grandes empresas, que favorece abiertamente a la Comunidad de Madrid (Vives, 2000), aunque también en algunos pequeños segmentos o ramas específicas se haya producido una cierta deslocalización respecto a los centros de gravedad (Madrid, Barcelona, Bilbao) tradicionales.

Por lo demás, la única tendencia productiva que se aprecia a lo largo de los años es la creciente importancia industrial de la Comunidad Valenciana, la consolidación del entramado fabril y tecnológico de Navarra y Aragón, y la pérdida de peso relativo del País Vasco, Asturias y Cantabria como consecuencia de los interminables procesos de reconversión a que se vieron sometidos los sectores más representativos de la industria en la Cornisa Cantábrica.

Desde la perspectiva empresarial, la industria española se caracteriza por un extraordinario predominio de las Pyme respecto a los grandes conglomerados industriales, bastante superior al también vigente en las naciones más avanzadas e industrializadas: casi el 99% de las empresas industriales españolas son de pequeño o mediano tamaño, circunstancia muy relevante a la hora de explicar los factores en que se apoya el crecimiento de la producción y del empleo.

En principio, los elementos más influyentes en dicha evolución parecen ser sus conocimientos en materia productiva y de gestión, la trayectoria empresarial y la disponibilidad general de recursos, pero estudios recientes (Hermosilla y Ortega, 2001) demuestran que las firmas de menor dimensión se apoyan más en actuaciones de corte tradicional (mejora de equipos y tecnologías, aumento de la capacidad productiva), mientras las empresas de gran tamaño, sin descuidar los elementos de tipo «físico», recurren con mucha mayor frecuencia a la mejora de sus recursos humanos (formación continua, sistemas de organización y jerarquización), en un intento serio de profesionalizar la gestión de los mismos.

Pese a que la ausencia de grandes grupos empresariales sigue siendo una carencia de la industria española, en los últimos años se han consolidado algunos que han adquirido relevancia internacional en sus respectivos sectores, casos de los grupos Repsol, Telefónica, Gas Natural o Endesa, todos ellos procedentes del antiguo sector público empresarial; está apareciendo también un número cada vez menos reducido de empresas, las denominadas «multinacionales de bolsillo», que vienen complementando su intensa actividad exportadora con sus inversiones de implantación en el exterior.

EL MARCO MACROECONÓMICO DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL ESPAÑOLA

En la segunda mitad de los años setenta se inició la transición política española a la democracia con una economía completamente desestructurada, con altos niveles de paro y fuerte desequilibrio en los precios. La propia transición «incidió muy directamente en nuestra crisis diferencial, más grave que la de la mayoría de los países de nuestro entorno» (Iranzo, 2001): la inflación amenazaba con una tasa anual cercana al 30% en 1977, el desempleo había alcanzado tasas socialmente insostenibles y en octubre de dicho año todos los partidos políticos dieron un ejemplo de responsabilidad con la firma de los Pactos de la Moncloa, fundamentales para la imprescindible reforma de la economía y la consolidación de la democracia recién reinstaurada.

Los Pactos de la Moncloa establecieron medidas de reforma estructural tendentes a liberalizar la economía española y otras de carácter coyuntural orientadas al saneamiento inmediato de sus magnitudes básicas. Entre las primeras destacaron la reforma fiscal, la liberalización del sistema financiero, la apertura exterior y la reconversión industrial, aunque la falta de capacidad política de los Gobiernos de UCD obligó a posponer la puesta en marcha de varios de estos procesos hasta

la llegada al poder del Partido socialista en 1982.

Por su parte, las medidas de saneamiento pusieron en marcha una política monetaria restrictiva, la contención del gasto público y actuaciones de urgencia (reducción de la indiciación salarial, referencia de los incrementos salariales con la inflación prevista en vez de la pasada, etc.) para controlar la inflación, que sirvieron para enderezar el rumbo económico y reducir las aristas normales del ciclo político en aquellas circunstancias.

La reducción de la inflación y la creación de un marco macroeconómico estable se constituyeron en los principales objetivos de todos los Gobiernos socialistas (Boix, 1999), utilizando diferentes instrumentos y combinaciones diversas de los mismos para alcanzarlos. Hasta el año 1985, por ejemplo, el protagonismo de la política monetaria en el control de la inflación fue relativamente pequeño, porque se centró en la esterilización de los efectos monetarios del déficit público y por la atención prestada a la política de rentas reiteradamente pactada con todos o parte, según los casos, de los agentes sociales. Posteriormente, las medidas liberalizadoras del sistema financiero y de las inversiones extranjeras permitieron a la política monetaria concentrarse en la lucha contra la inflación, como demuestra la evolución de los tipos de interés reales, que pasaron del 2,9% en 1986 a mantener una media del 9% en el período 1987/1993.

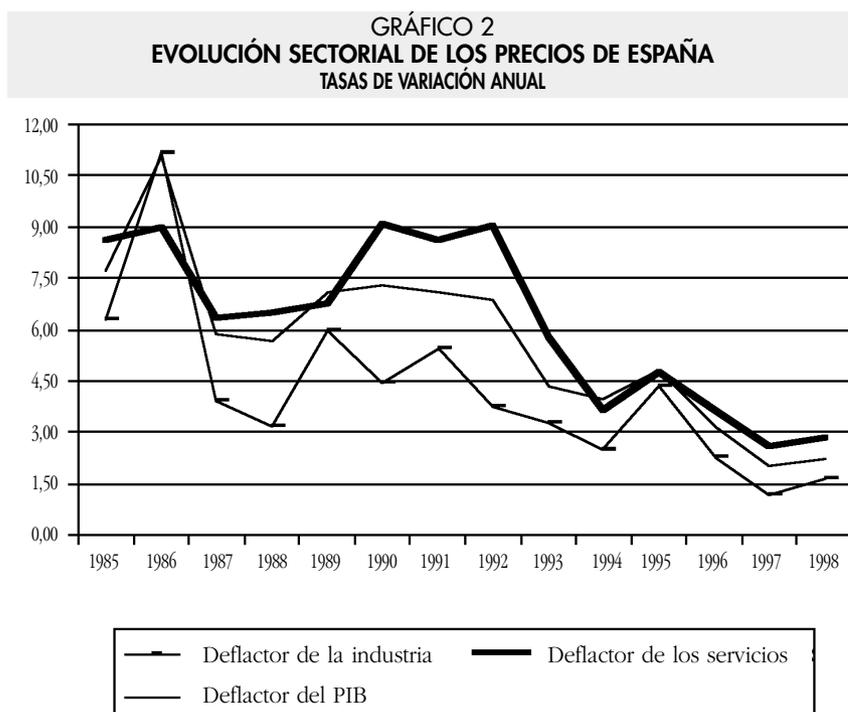
La política monetaria descrita contribuyó a crear un círculo vicioso que dañó seriamente a la lucha contra el desempleo: en 1977 la tasa de paro estaba en el 5,7%, ascendió hasta el 21,6% en 1985, cayó hasta el 16% en los últimos ochenta y remontó al 24,1% en 1994. No es por tanto extraño que diversos analistas hayan calificado de erróneas las bases de la estrategia económica seguida en aquellos años (Ferreiro y Serrano, 2000), que resultó claramente perjudicial para los intereses de una industria española recién salida de un prolongado proceso reconversor.

El 1º de enero de 1986 se incorporó España como miembro de pleno derecho a las Comunidades Europeas, verdadero hito

no sólo de la transición política sino de la misma historia económica nacional. Sin embargo, los numerosos efectos beneficiosos de todo tipo que dicho acceso ha tenido en materia económica no tuvo un reflejo inmediato favorable en el sector industrial, porque las diferencias de evolución de los precios industriales y los precios de los servicios afectaron seriamente a la competitividad de la industria durante el período de aplicación de una política monetaria restrictiva, es decir, entre 1987 y el inicio de la crisis económica e industrial de 1993.

Como puede apreciarse en el gráfico 2, los precios del sector manufacturero muestran una clara tendencia a la disminución, con pequeñas recuperaciones temporales, pero siempre bajo la tasa correspondiente a los servicios, un sector escasamente abierto a la competencia exterior; por el contrario, el punto de inflexión de la tasa de crecimiento del precio de los servicios tuvo que esperar hasta el año 1993, el momento más bajo de la peor crisis de los años noventa. La pérdida de competitividad relativa del sector industrial derivada de las circunstancias descritas, puso en dificultades la consecución de un ritmo de crecimiento duradero por cuanto el sector privado no encontraba las condiciones propicias de la inversión, es decir, la serie de condiciones básicas que garantizan una adecuada relación entre la rentabilidad esperada y el riesgo asumido. Una relación que, en el caso de una economía abierta y con alto grado de integración internacional como la española, viene básicamente establecida por los elementos que condicionan la posición competitiva de las empresas, esto es, el coste de los distintos factores de producción y la capacidad para ejercer la función empresarial.

El coste del capital durante diversas fases de la transición se vio influido por factores de estricta naturaleza política (que siempre afectan a los niveles de los tipos de interés a largo plazo en economías como la española) y tampoco se puede decir que la evolución de los fundamentos económicos acompañaran en la conveniente dirección de minorar el riesgo de nuestros activos. El coste de la mano de obra se mantuvo siempre dentro de



FUENTE: Plaza y Velasco, 2001.

unos límites razonables y no puede afirmarse que su crecimiento fuera responsable de los altos niveles de inflación.

Además, el coste de este factor productivo se vio influido por las tres reformas del mercado de trabajo lideradas por los respectivos Gobiernos: la primera, realizada en 1984, tuvo por objetivo central reducir la tasa de desempleo en la creencia de que ese sería el resultado del aumento de la flexibilidad en las plantillas; la segunda reforma, adoptada en 1994, persiguió reducir la tasa de inflación que se había disparado a lo largo de los años anteriores; y la tercera, puesta en marcha por el Gobierno del Partido Popular en 1997, puede considerarse como un intento de remover las restricciones y dificultades existentes, tanto para la caída de la tasa de paro como para el crecimiento económico, que el Gobierno atribuía a una excesiva segmentación del empleo (Ferreiro y Serrano, 2000).

Finalmente, en cuanto a la capacidad empresarial, faltaba una verdadera adecuación a los estándares europeos, como diversos síntomas ponían de manifiesto

(entre ellos, la dispersión de las tasas de rentabilidad intersectorial en actividades con un grado elevado de competencia).

La pérdida de competitividad interna y externa de los productos españoles obligó a devaluar sucesivamente la peseta en setiembre de 1992, noviembre de 1992 y mayo de 1993. La depreciación total de la moneda nacional ascendió al 17,84%, lo que permitió aliviar la situación de desequilibrio por la que atravesaban las variables macroeconómicas y, según algunos observadores, el rosario de devaluaciones competitivas generó también algunos cambios en la percepción pública y del Gobierno que se plasmaron en 1995 con la aprobación de la Ley de Autonomía del Banco de España (Corona, 2001), que instituyó la existencia de una autoridad monetaria prácticamente independiente.

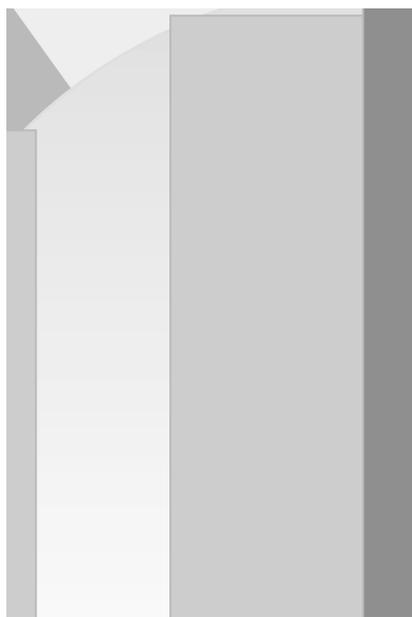
Otro aspecto importante que configura el marco político y económico que presidió la descentralización de la política industrial es el componente estructural o lado de la oferta de la economía española. Los Gobiernos socialistas impulsaron una política intensa de formación pública de

capital basada en la inversión acelerada en infraestructuras y en educación y formación laboral» (Boix, 1999) que se mostró capaz de atraer nuevas inversiones empresariales, especialmente en sectores productivos de alto valor añadido. El gasto en infraestructuras básicas se incrementó hasta llegar a un máximo equivalente al 5,2% del PIB en 1991, aproximadamente dos veces la media de la OCDE, mientras el gasto en política educativa y programas de formación casi se duplicó (la partida de educación pasó del 3% del PIB en 1980 al 4,7% en 1994).

La colaboración de la Unión Europea en la apreciable mejora de las infraestructuras españolas resultó decisiva, dado que España fue el país que más recursos absorbió de los dos Marcos de Apoyo Comunitario que cubrieron el período 1989/1999; además, estas inversiones se concentraron en las infraestructuras de apoyo a la actividad económica y en las de integración y articulación territorial (Gil et al., 1998), así como en las regiones más deprimidas (Andalucía, Galicia y Castilla y León, especialmente). Todos los análisis empíricos realizados muestran que las inversiones en infraestructuras tuvieron una destacada contribución a la mejora de la eficiencia global y a la convergencia económica de las regiones españolas.

Otro factor fundamental a la hora de percibir el marco en que se desarrolló la Política Industrial durante las dos últimas décadas del siglo XX es el flujo de inversiones extranjeras directas que tuvo a España como destino final. La importancia de las inversiones extranjeras en la industrialización española ha sido suficientemente destacada por los historiadores, dado que desempeñó un papel decisivo en la creación del sistema bancario, la construcción de los ferrocarriles y la explotación de los recursos mineros, así como en el desarrollo de los servicios urbanos, la distribución de agua y gas, teléfono y transporte.

Sin embargo, una legislación muy restrictiva amparada en juicios muy negativos sobre la influencia del capital extranjero emitidos por autores y círculos de ideología dispar, limitó extraordinariamente la entrada de capitales hasta



entrados los años sesenta en sectores reservados al capitalismo autóctono. Sucesivos cambios en la normativa, que tuvieron en el Real Decreto de 26 de noviembre de 1976 su punto de inflexión, marcaron el camino hacia una liberalización total de la legislación sobre inversiones extranjeras, completamente adaptada más tarde a la vigente en los países de la Unión Europea.

El patrón de destino de la inversión extranjera experimentó algunos cambios significativos en las últimas décadas. En los setenta y ochenta se dirigió prioritariamente a la adquisición de participaciones en empresas de la industria química, otras industrias manufactureras y transformados metálicos (Bajo, 1991); pero a partir de 1986 los flujos de capital exterior se dirigieron preferentemente hacia el sector servicios y, de manera particularmente intensa, hacia las instituciones financieras, el comercio y la hostelería (Ortega, 1992; Duce, 1996).

Por otro lado, el gran dinamismo potencial del mercado español y la brecha existente entre los niveles de producción y de demanda interna impulsaron hacia arriba los niveles cuantitativos de los flujos de inversión directa internacional, hasta convertirlos en un auténtico «boom» que ha ejercido un efecto muy favorable en los esquemas de producción y en la tasa de

crecimiento de la economía española en los últimos años.

LOS AGENTES DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL ESPAÑOLA

Las sucesivas crisis industriales del último cuarto de siglo rompieron bruscamente la tendencia a la concentración de la actividad del sector y dieron paso a un proceso de descentralización productiva apoyado en la flexibilización de procesos que las nuevas tecnologías han hecho posible. En este contexto inédito, la Política Industrial cobra un sentido diferente al tradicional y nuevas creencias se abren paso con fuerza: el imperativo de la competitividad, la importancia de los intangibles empresariales, la trascendencia de contar con Administraciones Públicas eficientes y la relevancia de la colaboración de los sectores público y privado, entre otras.

ADMINISTRACIÓN CENTRAL

En el caso español, la Administración central del Estado fue la protagonista exclusiva de la Política Industrial hasta que, al amparo de la Constitución, las Comunidades Autónomas fueron recibiendo las competencias y recursos necesarios para diseñar y ejecutar políticas de alcance regional. En ese período intermedio, la Política Industrial estuvo en todo momento subordinada a la política macroeconómica (con la lucha contra la inflación como objetivo prioritario), convencidas las autoridades económicas de que «los intentos de convertir la política macroeconómica en instrumento de política industrial suelen terminar en unos desequilibrios macroeconómicos insostenibles» (Pastor, 1992).

Los aspectos más descolantes de la Política Industrial desarrollada en esa época fueron la reconversión industrial y la privatización de empresas públicas. La política de reconversión la inició tímidamente el Gobierno de la UCD, pero no fue acometida realmente hasta que en 1983 tuvo España un Gobierno (socialista)

políticamente fuerte y dispuesto a aplicar de forma estable una estrategia económica definida.

La reconversión supuso una fuerte reducción de la capacidad productiva de 14 grandes sectores industriales y se planteó más en términos de saneamiento que de reforma (Segura, 1992). Se presentó como un intento de reasignar recursos humanos y financieros hacia actividades con mejores perspectivas, pero en la práctica produjo grandes bolsas de desempleo pese a las actuaciones destinadas a la recolocación de los excedentes laborales; y, por otro lado, el proceso reconversor se desarrolló con excesiva lentitud y resultó demasiado costoso para el erario público (Pastor, 1992; Segura, 1992), algo que hoy, con la suficiente distancia temporal, parece que fue muy difícil de evitar dados el nivel de desempleo, la pequeña cobertura del subsidio de paro y el deseo del Gobierno de no romper la estructura sindical existente, apenas salida de la clandestinidad. Pero quizás la mayor decepción de todas fue que la mejora de la competitividad de la industria española se situó en niveles de enorme modestia.

En cuanto a la otra gran tarea desarrollada por la Administración central en materia de Política Industrial, la reforma y privatización de las empresas públicas, se inició en el período 1983-85 con la detención del flujo de adquisiciones de empresas privadas en crisis por parte del Instituto Nacional de Industria, principal origen del fuerte déficit del grupo. Con posterioridad se procedió a la privatización ordenada de las principales empresas públicas, unas veces porque pertenecían a sectores completamente transnacionalizados (casos de SEAT o ENASA, pertenecientes al sector de automoción), otras para obtener recursos públicos como producto de la venta y, en ocasiones, para «alejar la gestión de las empresas de influencias políticas directas» (Pastor, 1992).

En los casos de empresas más paradigmáticas, como Repsol o ENDESA, se optó por privatizaciones parciales sucesivas mediante la oferta pública de acciones, hasta su completa privatización en la segunda mitad de los noventa. Todavía en 1995, el peso del sector público



empresarial en el valor añadido bruto (no financiero) nacional alcanzaba el 5,4% y su producción total superó los ocho billones de pesetas (Giráldez, 1999), de los que dos billones correspondían al sector industrial y uno al energético.

En líneas generales, puede afirmarse que el proceso privatizador se fue ejecutando de manera paulatina y, a salvo las excepciones que parecen tristemente inevitables, de forma suficientemente correcta, tanto por parte de los Gobiernos socialistas como de los controlados por el Partido Popular, habiéndose destacado siempre por un pragmatismo alejado de los criterios exclusivamente ideológicos o meramente recaudatorios que han presidido los procesos de reconversión desarrollados en otros países del entorno. De todos modos, tampoco son una cantidad baladí los 2,8 billones de pesetas que las arcas públicas ingresaron como resultado de las privatizaciones realizadas en el período 1996-2000 (SEPI, 2001).

En cuanto a la política de promoción industrial desarrollada por la Administración central del Estado, presenta al principio una estrecha vinculación con la reconversión industrial y el ajuste productivo, que durante los años ochenta y primeros noventa absorbieron un porcentaje relevante del importe asignado a la función industria en los Presupuestos

Generales del Estado. Este es el caso de los intentos de revitalización de las zonas industriales en declive que resultaron más afectadas por las crisis y la decadencia internacional de algunos sectores, de los que las Zonas de Urgente Reindustrialización (ZUR), creadas en julio de 1984 en diversos municipios de Asturias, Madrid, Cádiz, País Vasco, Galicia y Barcelona (en colaboración con las correspondientes Comunidades Autónomas) son el mejor exponente.

Posteriormente, en junio de 1988, esta figura impulsora de la implantación de empresas industriales y de la creación de empleos alternativos para los trabajadores excedentes de los procesos de reconversión fue sustituida por otra de parecido corte conocida como Zonas Industrializadas en Declive (ZID), aunque con algunas variaciones en sus objetivos (se incluyó el sector servicios entre los proyectos subvencionables) y en su ámbito territorial de aplicación (se añaden Cantabria y Badajoz y se excluyen la Bahía de Cádiz y los cinturones industriales de Madrid y Barcelona).

Tanto las ZUR como las ZID, que tuvieron resultados desiguales según las zonas de actuación, demostraron que la política económica regional no debe limitarse a una acción subvencionadora ni centrarse en la atracción de empresas exteriores a la

región; y pusieron también de manifiesto la enorme trascendencia que el acceso a la información, la existencia de infraestructuras tecnológicas, la cualificación de la mano de obra, la calidad de vida y otros factores tienen a la hora de desarrollar el potencial endógeno regional.

Posteriormente, el Ministerio de Industria y Energía puso en marcha numerosos programas de promoción de la industria, en un intento de consolidar un sector industrial competitivo. Los más relevantes fueron el Plan de Actuación Tecnológico Industrial (PATI) y el Programa Industrial y Tecnológico Ambiental (PITMA), que ocuparon casi toda la década de los noventa. El primero contemplaba los efectos de las tecnologías avanzadas sobre la globalidad de la industria, poniendo a disposición de las empresas recursos financieros para la absorción de las tecnologías emergentes en proceso y productos; por su lado, el PITMA fue el primer intento serio de integración de las actuaciones medioambientales en la política industrial.

Más recientemente, la eclosión de la economía digital basada en las tecnologías de la información, ha estado detrás de la tardía respuesta del nuevo Ministerio de Ciencia y Tecnología (sustituto, con ventajas más que dudosas, del Ministerio de Industria) en base al programa INFO XXI, destinado a difundir, con el apoyo de numerosos recursos financieros, el uso generalizado en España de la red Internet y sus contenidos.

Otras tareas típicas de las políticas de promoción industrial fueron desarrolladas en el período 1980-2000 por organismos creados a finales de los setenta por el Ministerio de Industria. Entre ellos merecen ser destacados el Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI) y el Instituto de la Mediana y Pequeña Empresa Industrial (IMPI), este último formalmente disuelto en 1997 tras ser traspasadas sus funciones al Ministerio de Economía. El CDTI ha desarrollado con bastante eficacia su tarea de financiar proyectos de I+D en la industria, el fomento de la participación de empresas españolas en los programas de I+D internacionales y la promoción de la transfe-

rencia de tecnología en el ámbito empresarial. En cuanto al IMPI, cuyo cometido era el apoyo a las pequeñas empresas industriales en aras a resolver sus problemas de financiación, tamaño, acceso a la información y estrategias de diferenciación, su programa más relevante fue la Iniciativa Pyme de Desarrollo Industrial, que se configuró en 1995 y trazó un nuevo marco de colaboración entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas en materias tan diversas como la creación de redes de diseño, programas de innovación, calidad y seguridad industrial, entre otras.

De las dos grandes opciones que presentan los distintos modelos de Política Industrial, a saber, la promoción de grandes empresas a fin de ganar economías de escala o la generación de instituciones, regulaciones y acuerdos entre el sector público y el privado para atender las necesidades reales de las pequeñas y medianas industrias (Boix, 1999), la desarrollada en España se ha inclinado históricamente por la primera de ellas, que podemos identificar con el modelo francés. Sin embargo, a medida que la descentralización fue ganando terreno se ha inclinado por una Política Industrial más próxima a la idea marshalliana del distrito industrial y, por tanto, cercana a los modelos vigentes en Italia o Alemania.

En efecto, a lo largo del período de análisis la Política Industrial desarrollada por la Administración Central se ha acomodado progresivamente al papel activo que han desempeñado las Comunidades Autónomas en este campo. En este sentido, la misión de la primera ha ido ocupándose más de la coordinación general, abandonando paulatinamente su relación directa con los destinatarios finales (Velasco y Esteban, 1997), los empresarios, así como de la defensa de los intereses industriales españoles ante los organismos supranacionales. Especialmente ante la Comisión europea, que ha ido adquiriendo un protagonismo creciente en materias tan importantes como las ayudas públicas, las leyes para la defensa de la competencia, el tratamiento de las crisis sectoriales, el reequilibrio territorial y la cohesión social, entre otros.

COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Durante todo el período de la transición se fue también abriendo paso entre la doctrina la idea de que una misma estrategia industrial puede tener consecuencias muy dispares si se aplica miméticamente en zonas que cuentan con diferentes dotaciones de factores económicos y cuyas trayectorias históricas han forjado subsistemas productivos con ciertas peculiaridades distintivas, cuando no considerablemente alejados entre sí (Velasco, 1997).

En estas circunstancias, notoriamente presentes en muchas zonas de Europa y América, otras Administraciones distintas de las centrales han empezado a desempeñar un papel cada vez más decisivo en materia industrial y son cada vez más protagonistas en el diseño y ejecución de la Política Industrial. Nos referimos a las Administraciones regionales y locales, así como, en el caso del viejo continente, a las instituciones supranacionales de la actual Unión Europea. El propio proceso de integración europeo está incidiendo en el creciente desempeño de las instituciones regionales y locales, ya que son ellas las responsables de la aplicación en su territorio de la ingente normativa comunitaria en materia de industria, medio ambiente y demás, así como de la asignación eficiente de las ayudas financieras procedentes de los Fondos Estructurales.

Las razones de tipo general que explican este cambio de perspectiva, a punto de convertirse ya en paradigma, son de índole muy variada y se han extendido por diversos Estados. En primer lugar, la diferente respuesta de cada región a los cambios estructurales, casi siempre en función de las peculiaridades de su economía y sus habitantes. En segundo término, las diferencias interregionales de factores básicos, que se manifiestan tanto en la provisión de infraestructuras como en la capacidad innovadora o en el nivel de cooperación entre agentes públicos y privados. En tercer lugar, los cambios habidos los últimos años en los instrumentos utilizados en la promoción industrial se han orientado a la solución de los problemas reales de las empresas y particularmente a las de menor tamaño, lo

que exige una proximidad a estas firmas que sólo los Gobiernos regionales pueden proporcionar; una proximidad basada en la construcción de redes de servicios que son el camino hacia unas economías de información y alcance eficientes (Sweeney, 1993) muy dinamizadoras del sector industrial regional.

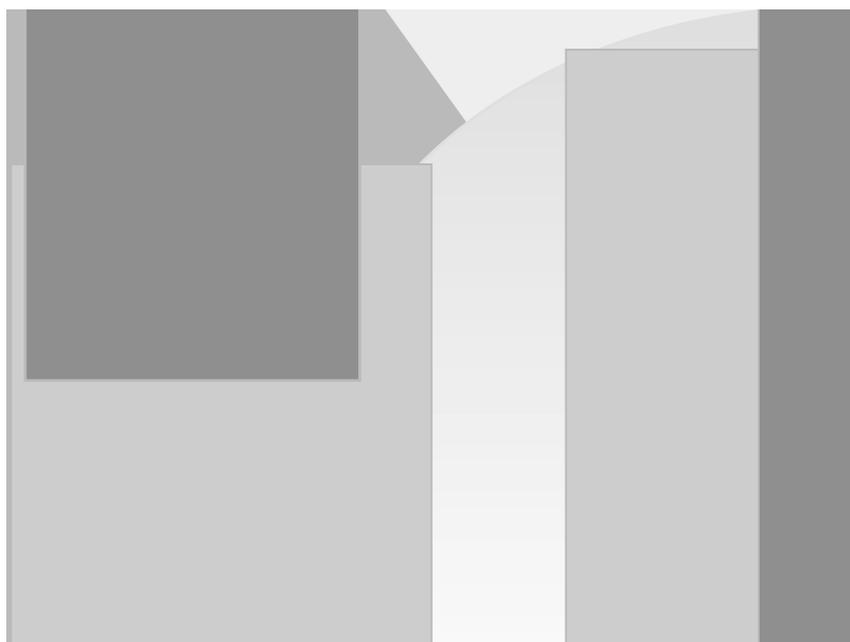
Estos y otros argumentos justifican plenamente la existencia de políticas industriales regionales, lo mismo que las visiones descentralizadoras de las políticas nacionales dirigidas al sector.

En el caso español, la diversa naturaleza de los problemas industriales, la variada intensidad con la que se ha visto afectada por las sucesivas crisis cada parte del territorio nacional y la propia distribución de responsabilidades inferida del Estado de las Autonomías han planteado nuevos retos y exigido tanto un cambio de enfoque como distintas modalidades de implementación de la Política Industrial.

Respecto a la necesidad de intervención de los Gobiernos autonómicos, por ejemplo, no queda ya duda alguna: la proximidad a los problemas reales de la industria regional sitúa a las autoridades de cada Comunidad Autónoma en mejores condiciones que nadie para concentrar los recursos en las zonas más prometedoras o necesitadas de su territorio, para integrar intervenciones con objetivos múltiples y para crear una tensión innovadora en los agentes económicos locales.

Los Gobiernos regionales están también en condiciones más favorables para implicar en el desarrollo industrial a los agentes económicos y sociales de su entorno, existiendo ya en el caso español muchos ejemplos (Pactos por la Industria, Institutos Tecnológicos valencianos, etc.) de diseño de programas compartido por los poderes públicos y el sector privado.

La posición de los poderes públicos regionales es también la más adecuada para adaptar a las necesidades de las pequeñas y medianas empresas los programas nacionales y europeos, que están lógicamente concebidos sobre la base de criterios de alcance más general y responden a intereses específicos que no tienen por qué coincidir con los de una



región concreta. Incluso en el resbaladizo terreno de la fijación más adecuada de prioridades sectoriales se piensa que parece más importante y posible en un ámbito regional, en la medida que se basen en la selección de aquellas actividades que ofrecen elevados beneficios para la región y, al mismo tiempo, aprovechen en mayor medida las ventajas que esta ofrece (Myro, 1994).

En definitiva y siempre que se cumplan ciertas condiciones, el territorio de una Comunidad Autónoma puede conformar un verdadero sistema productivo regional con rasgos tan diferenciados del conjunto nacional que demande la aplicación de una Política Industrial complementaria y específica, adaptada a sus necesidades reales.

De acuerdo con lo fundamental de estos planteamientos, en la primera mitad de los ochenta comienzan a extenderse en España las acciones públicas en materia industrial en el ámbito regional. Por una parte, la política regional pasa de las actuaciones puntuales al desarrollo de complejos modelos de intervención; y, por otra, su prioritaria orientación hacia la pequeña y mediana empresa industrial provoca una estrecha interrelación entre política regional y las políticas industriales de ajuste positivo, hasta el punto de

que se confunden en ciertas ocasiones. Además, algunos Gobiernos autonómicos se ven obligados a complementar con sus iniciativas los programas de reconversión de grandes sectores industriales articulados por el Ejecutivo central, habida cuenta de la grave situación de deterioro en que las sucesivas crisis habían dejado a ramas completas del sector (caso, por ejemplo, de la Cornisa Cantábrica y de los cinturones industriales de Madrid y Barcelona)

Enfrentadas a graves problemas industriales, algunas Comunidades Autónomas empiezan a adoptar medidas tendentes a revitalizar y diversificar su entramado industrial, dando lugar a la creación de entidades intermedias instrumentalizadas de su política industrial. Su rasgo más notable es el carácter fuertemente territorial (autonómico, comarcal, local) frente a las que mostraban una delimitación sectorial o funcional (IMPI, 1991).

En este contexto nacen en dicha década las Agencias de Desarrollo Regional (ADR) dependientes de las Comunidades Autónomas que, bajo una apreciable variedad de formas jurídicas (Institutos de Fomento, Sociedades de Desarrollo, Oficinas de Promoción Industrial, sociedades públicas de derecho privado), se convierten en un instrumento de actuación

que proporciona una nueva dimensión a la Política Industrial tradicional (Echevarría, 1993).

Los máximos exponentes de la red de ADR españolas (SPRI en Euskadi, IMPIVA en la Comunidad Valenciana, IFA en Andalucía, IGAPE en Galicia, CIDEM en Cataluña, IMADE en la Comunidad de Madrid) van a alcanzar en los años noventa presupuestos multimillonarios, después de registrar crecimientos espectaculares y de ganar peso relativo en los respectivos Presupuestos regionales. Otras Agencias nacen y se mantienen en situación más modesta, tanto en materia presupuestaria como en el campo de actuación, casos del IFR asturiano, el IFRM murciano, el IAF aragonés o la Agencia de Castilla y León; y otras, como la cántabra SODERCAN, se ven obligadas a rectificar sus planteamientos iniciales y su ejecutoria para adaptarse a las demandas reales de la industria regional.

Desde el inicio de su actividad, las ADR han desplegado una amplia batería de programas horizontales orientados a la pyme en áreas tan estratégicas para este tipo de empresas como la calidad industrial, la contratación de servicios avanzados externos, el diseño, la información, la I+D o la cooperación empresarial, separando en casi todos los casos los instrumentos de apoyo técnico y las medidas de ayuda financiera. Las ADR han promovido también la construcción de infraestructuras y equipamiento empresarial, desde el más convencional al más sofisticado (parques científicos y tecnológicos, centros de empresas e innovación, institutos tecnológicos, redes de telecomunicación, etcétera).

Una visión analítica de la actividad realizada por la ADR mostraría que no todas ellas disponen de competencias y recursos suficientes para el desempeño de su misión fundacional, como tampoco todas tiene una clara visión estratégica del desarrollo económico. Pese a estas y otras dificultades (entre ellas las derivadas de una utilización abusiva por parte de algunos políticos), la experiencia de los últimos años dice mucho a favor de su capacidad de gestión frente a la desarrollada directamente por las administraciones públicas, excesivamente dominadas por la burocracia

y el imperio del corto plazo. Especialmente, su labor ha sido trascendental en la rotura del considerable aislamiento existente entre las instituciones y la realidad industrial española, así como en la creación de redes de servicios de apoyo a las pequeñas y medianas empresas.

Finalmente, en cuanto a los defectos más comunes observados en la actividad de las ADR, destacan la tendencia a dotarse de estructuras excesivas (tanto de personal como de sociedades filiales instrumentales) y a fijar objetivos demasiado ambiciosos que son generalmente inalcanzables y terminan por erosionar la imagen pública de la institución. En otros casos, las ADR han cometido el error de atender a presiones sociopolíticas y vincularse societariamente con empresas productivas en dificultades, lo que introduce el serio peligro de convertirse en propietarias de negocios inviables, como ha ocurrido en varias ocasiones.

Este defecto es una derivación indeseada de otro hábito malsano en el que suelen incurrir, consistente en volcar en exceso su actividad en las empresas existentes, dejando en el olvido el impulso de la aparición de otras nuevas, bien fomentando las vocaciones empresariales o intentando mejorar la atractividad de la zona y cumplir las condiciones exigidas para captar la implantación de empresas del exterior.

CORPORACIONES LOCALES

Una de las grandes novedades de la Política Industrial española de finales del siglo XX ha sido la incorporación de las Corporaciones Locales (Diputaciones y Ayuntamientos) a la lista de agentes promotores y ejecutores de la misma. Este fenómeno se ha producido a medida que las autoridades locales han ido asumiendo un papel proactivo en la creación de condiciones favorables para el desarrollo económico de su territorio, rompiendo con la tradicional concepción de unas administraciones exclusivamente centradas en prestar unos cuantos servicios urbanísticos y, todo lo más, otros cuantos relacionados con el bienestar social (Plaza y Velasco, 1999).

Hoy cabe poca duda de que el municipio

es una instancia adecuada para despertar el espíritu de iniciativa, individual y colectivo; para movilizar a los ciudadanos en acciones (formación ocupacional, fomento del turismo, difusión de información tecnológica, promoción de productos autóctonos) orientadas a la actividad productiva y, en definitiva, para construir los soportes físicos y culturales necesarios para la creación y desarrollo de empresas industriales.

La mejora de las políticas y la prestación más eficiente de servicios públicos que se atribuyen a las instituciones locales están apoyadas en dos mecanismos sociales que tienden a producir ese efecto. De un lado, la mayor probabilidad de que se proceda a un correcto ajuste entre las demandas ciudadanas y la oferta de políticas; y del otro, la considerable ampliación de los márgenes para la innovación de políticas que la mayor proximidad entre administraciones y administrados provoca (Arias y Costa, 2001). Apoyada en estas bases, la estrategia de desarrollo local aporta un complemento muy útil al desarrollo regional e industrial, al combinar las decisiones públicas que vienen «de arriba» y las iniciativas endógenas de desarrollo.

El auge del desarrollo local aparece en España, lo mismo que en otros países de la OCDE, a comienzos de los años ochenta. Su principal objetivo era ofrecer una respuesta al doloroso impacto del cambio estructural en el nivel de empleo, recurriendo para ello a combinar una serie de medidas políticas procedentes de fuentes muy diversas en el seno de un programa coherente y ajustado a las necesidades locales. No se trataba de articular una simple acción «micro-regional»: el desarrollo local nada tiene que ver con proyectos aislados que se acomodan a los objetivos de un organismo o gobierno; al contrario, el desarrollo local es más una actitud, una manera de hacer las cosas, que un programa o una serie de programas. Partiendo del reconocimiento del desarrollo como un concepto técnico, pero también humano y social, la capacidad de las empresas para adaptarse al cambio estructural exigía una serie de condiciones en la mano de obra (cualificación, relación entre formación y empleo, flexibilidad, etc.) y un liderazgo

local capaz de articular un consenso generador de confianza en las propias fuerzas. Dentro de este concepto amplio de desarrollo local, la noción de Política Industrial regional implica dos cambios importantes respecto a la de ámbito nacional: por un lado, el paso de una problemática de gestión del espacio a otra de desarrollo; y por otro, el paso de una lógica de sectores a otra en la que se tiene más en cuenta el medio industrial tejido en torno a los actores locales (Courlet, 1993).

La bondad de los criterios y postulados teóricos suele, sin embargo, darse de bruces con la obstinada realidad y al menos en el caso español, predominan las actitudes pasivas de los municipios en la promoción de la actividad económica y son poco numerosos los Ayuntamientos conocedores de las posibilidades de nueva inserción en la vida social que las características de la economía de nuestros días les ofrece.

La mayor parte de ellos permanece prisionera de su escasa capacidad financiera, su pequeña dimensión poblacional (que les impide alcanzar una cierta masa crítica) y la falta de recursos humanos especializados; casi todo lo cual es el resultado del fracaso que el proceso de descentralización política que se desarrolla en España está registrando en el ámbito local.

En efecto, las Comunidades Autónomas han sido hasta ahora las protagonistas indiscutibles de la intensa descentralización política española y los gobiernos locales, que deberían haber constituido el segundo eslabón de ese proceso «han quedado en el total olvido» (Arias y Costas, 2001) y siguen participando en la asignación del gasto público en la misma o muy parecida proporción con que lo hacían en 1980 (12-13% del total). Una situación muy diferente a la de los principales países desarrollados, donde la participación de los gobiernos locales en los Estados con estructura federal (Estados Unidos, Alemania, Austria) alcanza niveles entre el 20 y el 25% del gasto total; y también relativamente peor de la registrada en algunos países que no disponen de niveles regionales de gobierno, como Dinamarca o el Reino Unido.



La postura pasiva se ve reforzada por la actitud del entorno social, que no identifica todavía a los Ayuntamientos con responsabilidades en materia económica e industrial. Sin embargo, la progresiva aproximación de las autoridades locales españolas a estas materias y el efecto demostración de los municipios que han adoptado una posición más activa en este terreno hacen pensar que podemos estar ante un caso histórico similar al de los Servicios de Asistencia Social, en los que el compromiso con estas actividades corrió paralelo a un cambio radical de concepción del papel municipal en este campo.

Algunos Ayuntamientos, como los de Barcelona, Sabadell o Vitoria son, en este sentido, ejemplos a seguir, aunque en muchos casos sólo la ayuda de las instituciones provinciales o regionales puede incorporarles a redes de servicios con suficiente masa crítica y evitar la aparición de entornos autárquicos alrededor de las iniciativas municipales de desarrollo industrial.

Dentro del ámbito local español se ha desarrollado en los últimos años una red de Agencias de Desarrollo que ha ido adquiriendo una notable importancia al ir asumiendo los tres niveles de intervención atribuibles a las políticas industriales locales: acciones de carácter individual,

acciones de carácter colectivo y actuaciones tendentes a la consecución de unas condiciones globales de acompañamiento del desarrollo local. La mayoría de ellas trabaja únicamente en el territorio municipal, pero han aparecido también potentes Agencias Comarcales en las que la confluencia de varios municipios (a veces pertenecientes a varias provincias) permite adquirir una masa crítica y las economías de escala imprescindibles para ciertas actuaciones en materia de infraestructuras, difusión de la tecnología, creación de microempresas, etcétera.

La primera Agencia de Desarrollo de carácter municipal, Iniciatives, S.A. fue creada por el Ayuntamiento de Barcelona y la más antigua entre las Agencias Comarcales es la guipuzcoana Debegesa (Sociedad para el Desarrollo Económico del Bajo Deba, S.A.), respectivas puntas de lanza de las redes catalana y vasca, las más tupidas y eficientes de España.

La actividad más importante que despliegan las Agencias locales está encaminada a la erradicación del desempleo, aunque las pertenecientes a las grandes urbes están abiertas a la promoción económica (Plaza y Velasco, 1999). Todas sin excepción ejercen funciones de agencias de empleo, como sucursales del Inem y, en su caso, de los servicios autonómicos de colocación; imparten programas de for-

mación ocupacional, de formación y empleo, y de iniciación profesional para jóvenes desescolarizados; ejercen también de intermediarias entre los demandantes de empleo y las empresas; y todas ellas informan sobre los procedimientos y las ayudas públicas para la creación de empresas.

En lo que se refiere a la promoción económica, las agencias locales y comarcales pretenden cubrir el vacío que suele existir entre las microempresas y las instituciones, ofreciendo a los promotores de iniciativas la información que necesitan en su entorno inmediato, en la «distancia corta». Para ello, estas Agencias aspiran a integrar la participación de las diversas Administraciones y hacer posibles las sinergias derivadas de la acumulación de recursos financieros de las que ellas carecen (Balbás, 1995). En los casos que han logrado alcanzar este objetivo, o cuando las Agencias están muy consolidadas, se ofrecen servicios más especializados, tales como la provisión de suelo industrial, viveros de empresas, capital semilla, cooperación intermunicipal, estudios socioeconómicos y dinamización ciudadana (gráfico 3). De todos modos, insistimos en señalar que la eficacia de las Agencias locales y comarcales está muy condicionada por la escasez de los recursos humanos con la debida preparación técnica y por presupuestos financieros excesivamente ajustados.



los últimos años. Suele decirse que los Gobiernos y la misma Comisión europea son incapaces de coordinar los programas puestos en marcha por sus diversos departamentos ministeriales o direcciones generales, pero no es precisamente consuelo sino estupor lo que produce la constatación de esta realidad.

En general puede afirmarse que el esfuerzo coordinador de la Administración central española en materia industrial ha sido más intenso hacia la Comunidad Europea que hacia las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales. Incluso ha llegado a producirse un cierto mimetismo de los programas nacionales respecto a los comunitarios (especialmente en el área tecnológica), lo que no ha favorecido precisamente la participación de las empresas españolas ni su orientación hacia la base industrial del país (Listerri, 1992). Estas circunstancias han podido contribuir a que el número de empresas beneficiarias de programas nacionales sea un porcentaje ínfimo del colectivo empresarial.

Por su parte, los programas puestos en marcha por los Gobiernos autonómicos (en ocasiones con niveles de integración y globalidad superiores a los de ámbito nacional o comunitario) han tendido también a coordinarse más con la Comisión europea que con la Administración central del Estado. En algunas Comunidades Autónomas, especialmente en las de

carácter multiprovincial, la duplicidad de actuaciones se produce también internamente debido a la inexistencia de mecanismos de coordinación entre las instituciones locales, provinciales y regionales.

Probablemente el caso más paradigmático de lo anterior sea el del País Vasco, donde el particular ordenamiento político-administrativo permite la coexistencia de cuatro Gobiernos y cuatro Parlamentos dentro de la Comunidad Autónoma. Esta circunstancia, y la abundancia de iniciativas y recursos de las Diputaciones Forales, han dado lugar a numerosos solapamientos durante los últimos años entre algunos programas de estas instituciones y otros idénticos o semejantes del Gobierno Vasco titular de la competencia exclusiva en Política Industrial. La coordinación ha mejorado notablemente en la segunda mitad de los noventa, después de alcanzar el despropósito de la existencia de hasta nueve agentes públicos dedicados a la compra y urbanización de suelo industrial en una Comunidad Autónoma con poco más de 7.000 kilómetros cuadrados.

De la necesidad hablan claro las cifras: existen más de 20 organismos estatales con actuaciones en este campo y otros 200 dependientes de las Comunidades Autónomas que desarrollan, en conjunto, más de 1.600 programas diferentes de apoyo a la empresa española. Por lo tanto, queda todavía un trecho hasta llegar a un sistema español de promoción industrial eficiente, comprensible y accesible a sus destinatarios.

El resultado de esta situación no es otro que la desorientación de las empresas destinatarias de las actuaciones públicas, que se muestran incapaces de desenvolverse entre la maraña de programas, organismos y Administraciones que compiten en el lanzamiento de mensajes, optando a veces por renunciar a medidas de apoyo y a menospreciar la actuación pública en materia industrial. De este modo se llegaron a alcanzar altas cotas de marginalidad en la repercusión de la Política Industrial en las pequeñas y medianas empresas, sobre todo en la articulada por la Administración central. Y probablemente por ello el Ministerio de Industria y Energía apostó en 1993 por la cola-

La incorporación de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales a las actuaciones propias de la Política Industrial hace más evidente que nunca la necesidad de coordinar las acciones públicas para evitar duplicidades y contradicciones. Esta coordinación no es objetivamente sencilla, puesto que se refiere especialmente a políticas horizontales de aplicación universal y extensa cobertura, pero su ausencia ha facilitado demasiadas veces la absurda competencia del sector público (central, autonómico, local) consigo mismo: programas superpuestos, multiplicidad de mensajes y recursos inutilizados por falta de una mínima coordinación han proliferado en

ta de los partidos políticos que los han sustentado a lo largo de dos décadas; pero han existido siempre unos mínimos comunes que nos permiten un análisis funcional de la amplia variedad de las medidas adoptadas.

En este sentido, cabe clasificar las actuaciones (incluyendo entre ellas el desglose territorial de las realizadas por departamentos u organismos de la Administración central) en los cinco campos que se describen a continuación.

CREACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS PARA EL ASENTAMIENTO Y DESARROLLO DE LA INDUSTRIA

Una amplia gama de iniciativas ha puesto en servicio suelo industrial urbanizado, pabellones industriales llave en mano, viveros de empresas, centros logísticos de transporte, parques tecnológicos y un largo etcétera. El esfuerzo realizado no ha sido territorialmente homogéneo pero ha tenido mucha relevancia. La participación de la Sociedad Estatal de Promoción y Equipamiento de Suelos (SEPES) (Recuero, 1999) y, sobre todo, la colaboración financiera de las instituciones y programas europeos (Marcos de Apoyo Comunitario, FEDER, Fondos de Cohesión) han sido esenciales en la considerable mejora registrada en la dotación de este tipo de infraestructuras en todo el territorio nacional, también impulsadas por el Plan Director de Infraestructuras de la Administración central del Estado.

La intensa inversión en infraestructuras realizada en los años ochenta y noventa ha influido notablemente en el incremento de la tasa de crecimiento de la economía española y favorecido el proceso de convergencia entre sus regiones (Mas et al., 1994), aunque la disparidad territorial de las dotaciones sigue siendo muy elevada a favor de las Comunidades Autónomas más desarrolladas y, especialmente, de la madrileña (primera en el indicador económico) y de la vasca (primera en el indicador social) (Gil et al., 1998). La distribución funcional de dichas inversiones en infraestructuras muestra que los ejes más importantes a nivel

general son los destinados al apoyo de la actividad económica y a la articulación e integración territorial, que absorbieron entre ambos más del 67% del total durante esos años.

La distribución interna de las inversiones en cada Comunidad Autónoma muestra que Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana y Murcia son las que mayor porcentaje destinan al apoyo de la actividad económica, mientras Asturias y Extremadura dedican las mayores proporciones relativas al capítulo «industria y servicios».

De todos modos, los esfuerzos dedicados a la creación de infraestructuras específicamente industriales (polígonos industriales, pabellones llave en mano, parques tecnológicos, centros logísticos de transporte, etc.) por los Gobiernos autonómicos han tenido una especial relevancia en la Comunidad de Madrid, en el País Vasco y en la Comunidad Valenciana, casi siempre realizados a través de sus respectivas Agencias de Desarrollo Regional (IMADE, SPRI e IMPIVA, respectivamente).

AYUDAS FINANCIERAS

Estas ayudas financieras han sido destinadas a abaratar el coste de los recursos de capital, facilitar el acceso a las distintas fuentes de financiación y mejorar la estructura financiera de las pequeñas y medianas empresas mediante el aumento de los recursos a largo plazo. Los instrumentos utilizados han sido muy diversos: Desde las tradicionales y cada día menos aconsejadas subvenciones a fondo perdido (que siguen, no obstante, absorbiendo un porcentaje significativo del gasto en política industrial), hasta las más modernas figuras del capital riesgo y las garantías recíprocas, pasando por las bonificaciones del tipo de interés de los créditos.

Prácticamente todas las Comunidades Autónomas han puesto o ayudado a poner en marcha Sociedades de Garantías Recíprocas de alcance regional o suprarregional, uno de los instrumentos más emblemáticos de apoyo a la financiación. Sin embargo, los más de veinte años de historia de estas compañías han

arrojado, salvo excepciones, unos resultados muy magros que «parecen correr paralelos a algunas de las limitaciones a las que se ha enfrentado la política de pymes en este período de su nacimiento y consolidación» (García Tabuenca, 2001) en España. Durante todo este tiempo, el sector ha reclamado y colaborado en el perfeccionamiento de la normativa y, en particular, en los sucesivos avances registrados en el sistema de reafianzamiento a través, finalmente, de la compañía CERSA, participada por el Estado y las empresas del sector.

Durante todo el proceso de consolidación del sistema de garantías recíprocas se han creado en España 21 sociedades de estas características, aunque la SGR de la Comunidad Valenciana, Elkargi (País Vasco) y la SGR de Castilla y León (producto reciente de la fusión de SOTECA y SOGACAL) sobresalen no sólo por el número de operaciones realizadas y el volumen de riesgo vivo, sino también por su «apreciable buena gestión» (García Tabuenca, 2001). A finales del año 2000 gestionaban entre las tres cerca de las dos terceras partes del riesgo vivo total del sector en aquel momento (331.000 Mptas.) y Elkargi había iniciado ya sus operaciones en Comunidades limítrofes con el País Vasco.

En el ámbito del capital riesgo, la trayectoria del sector público español se ha basado en su consideración como instrumento o herramienta de promoción empresarial. Las SODI creadas en su día por el desaparecido Instituto Nacional de Industria para el desarrollo de la industria de diversas regiones tuvieron una actuación en general poco brillante (salvo, quizás, el caso de la decana de todas ellas, SODIGA), apoyadas en sus participaciones accionariales en pequeñas empresas y en su tímida política de préstamos; todas estas compañías pertenecen en la actualidad a las Administraciones autonómicas correspondientes (las últimas en ser traspasadas, SODIGA, SODICAL y SODICAMAN, lo fueron en 1997/98). Por su parte, el Instituto de Crédito Oficial (ICO) creó en 1986 la entidad de capital riesgo AXIS Participaciones Empresariales, que ha llegado a realizar algo más del 5% de las inversiones de capital riesgo españolas.

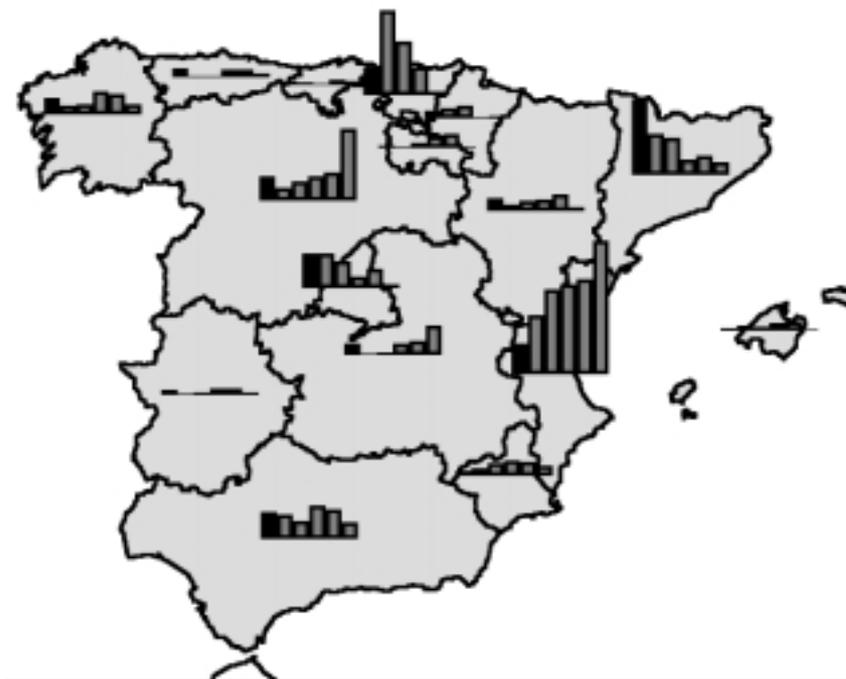
Por su lado, las Sociedades de Capital Riesgo de carácter público impulsadas por los Gobiernos autonómicos (a veces con participación de grandes empresas con sede en la zona y de Cajas de Ahorro regionales) son la tercera parte de las más de cincuenta que operan en España, aunque gestionan una proporción relativamente menor de recursos que las de origen privado (Martí, 2000).

Sin embargo, solamente el capital riesgo público invierte en capital-semilla y capital-arranque, los más demandados por las empresas de nueva creación. El modelo de capital riesgo más avanzado del conjunto regional español es, probablemente, el del País Vasco, principalmente por la variedad de productos que ofrece; pero también son relevantes las actividades desplegadas conjuntamente por la Generalitat de Cataluña y el Ayuntamiento de Barcelona, así como la política de participaciones empresariales desarrollada por la Junta de Andalucía a través del IFA y SOPREA.

Otra de las figuras más representativas del apoyo financiero a la industria por parte del sector público autonómico son las bonificaciones del tipo de interés de los créditos. Prácticamente todas las Comunidades disponen de este instrumento, casi siempre inseparable acompañante de las subvenciones a fondo perdido y de sus múltiples destinos finales. Su utilidad ha descendido en los últimos tiempos, tras la incorporación de España a la Unión Económica y Monetaria y la política de tipos de interés que practica el Banco Central Europeo.

Finalmente, los últimos años han sido testigos de la consolidación de una figura sólo relativamente nueva, el crédito participativo, y de la aparición de otra más revolucionaria, los anticipos reintegrables. El primero es un instrumento muy flexible que relaciona el tipo de interés y la amortización del principal y los intereses con la marcha real de la empresa, mientras que los anticipos reintegrables exigen del prestatario la amortización de una parte de la deuda en partes iguales durante un número determinado de años, quedando el resto en función de la marcha de la cuenta de resultados de la empresa. El mayor desarrollo y empleo

GRÁFICO 4
**INICIATIVA PYME DE DESARROLLO EMPRESARIAL:
 DISTRIBUCIÓN RELATIVA DEL IMPORTE TOTAL DE LOS PROYECTOS
 APROBADOS POR COMUNIDAD AUTÓNOMA (1995-96-97-98-99)**



NOTA: El rectángulo negro representa la participación (%) de cada región en el VAB industrial. A su derecha, la participación (%) del importe total de proyectos aprobados por la Iniciativa PYME de Desarrollo Empresarial durante los años 1995, 1996 y 1997, respectivamente. Las cifras de 1998 y 1999 corresponden a las partidas presupuestadas.
 FUENTE: Plaza y Velasco, 2001.

de estas dos figuras se ha producido en el País Vasco.

POLÍTICA TECNOLÓGICA Y DE INNOVACIÓN

España ha acumulado un importante retraso histórico en materia científica y tecnológica del que se ha resentido su industria, siempre muy dependiente en este ámbito del exterior. La situación ha mejorado en las dos últimas décadas, gracias a los esfuerzos conjuntos de las Administraciones y las empresas, pero los porcentajes del PIB que se destinan a I+D (alrededor del 1% en 2000, frente al 0,35% de 1975) son aún insuficientes y muy alejados de los correspondientes a los países más avanzados de nuestro entorno.

Los sucesivos Planes Nacionales de I+D, desarrollados a partir de 1988, la creación diez años antes del CDTI y los programas específicos lanzados por el Ministerio de Industria y Energía (PEIN en 1984, PIT en 1985, FARMA en 1987, PAUTA en 1988, PATI en 1991, ATYCA en 1997, PROFIT en 2000) han puesto en marcha recursos de cuantía hasta la época desconocidos y han operado sobre la base de tres principios inspiradores: selectividad en las actuaciones, integración de iniciativas y cooperación entre empresas y de estas con los centros tecnológicos (Díez et al., 1998). Todo lo cual ha producido avances en el campo de la tecnología y la innovación, aunque todavía manifiestamente insuficientes.

El más antiguo de todos estos instrumentos, el CDTI, nació para la financiación de

proyectos tecnológicos que contribuyeran a mejorar la posición competitiva de la empresa española, a partir de una estrategia innovadora; en 1992 llegó este organismo a representar el 12-14% de la actividad investigadora española y cerca del 25% de la investigación aplicada realizada por el sector empresarial (Fontela et al., 1992). En el año 2000 comprometió aportaciones cercanas a los 32.000 millones de pesetas que se correspondieron territorialmente (24,4% en Cataluña, 13,7% en la Comunidad Valenciana, 13,2% en la Comunidad de Madrid) con las pautas regionales del gasto en I+D español, con la excepción de la Comunidad de Madrid, que concentra en su territorio el 34% del gasto español en I+D. En 1994 el CDTI pasó a gestionar las ayudas del FEDER europeo destinadas al desarrollo tecnológico industrial de las regiones Objetivo nº 1, que absorbieron más del 40% de las ayudas de este organismo en los años siguientes.

La inadecuada dimensión e insuficiente capital tecnológico de las pequeñas y medianas industrias llevaron a las Comunidades Autónomas a diseñar un sistema propio para contribuir a elevar el nivel tecnológico de las empresas de sus respectivos territorios. En líneas generales, las actuaciones públicas regionales han intentado potenciar la capacidad local de investigación mediante la creación o mejora de centros de investigación, laboratorios y otras infraestructuras tecnológicas (Plaza y Velasco, 2001), de modo que todas las Comunidades Autónomas disponen de Planes de Innovación y otros mecanismos propios articulados de distinta manera con el objetivo común de promover la I+D.

De todos modos, el esfuerzo realizado por unas y otras no ha sido homogéneo, ni en el diseño (pese a que los Planes Tecnológicos regionales puestos en marcha han mimetizado en bastantes casos los Planes Nacionales de I+D) ni en los recursos puestos en juego (ciertamente estabilizados cuantitativamente en los últimos años), siendo los Planes más recientes los de ambas Castillas y los más consolidados los de Cataluña, Madrid, País Vasco, Andalucía y Galicia.

En conjunto, sin embargo, estas y otras actuaciones vinculadas con la investiga-



ción de las Universidades han constituido «un importante avance hacia una mayor descentralización de la política científica e investigadora» (Díez et al., 1998), dado que algunos de los Planes contemplan la creación de centros tecnológicos especializados, como el reciente Plan Tecnológico de Navarra 2000-2003.

Entre las actuaciones concretas desarrolladas por las Administraciones autonómicas destaca la creación de centros tecnológicos, en su mayoría bajo la modalidad de instituciones sin fines de lucro. Su variedad es muy amplia, tanto en términos de facturación, ámbitos tecnológicos en que se mueven y sectores industriales para los que trabajan. Las redes de centros más importantes son las constituidas en el País Vasco, con nueve potentes unidades tuteladas por el Gobierno Vasco; y la de Valencia, con trece institutos tecnológicos sectoriales muy ajustados a las necesidades de su entramado empresarial y en cuya propiedad y gestión participan más de 5.000 industrias de la región.

Uno de los puntos fuertes de redes institucionales de centros tecnológicos como la valenciana es su aprovechamiento de las sinergias que pueden producirse entre ellos, tanto en la utilización de los equipos como en los recursos humanos disponibles (García Reche y Such, 1999), mientras que su participación en la difu-

sión de la cultura empresarial de la innovación y en la estimulación de economías externas es indiscutible. En otras Comunidades Autónomas destaca la tarea desarrollada por el Institut Català de Tecnologia (ICT) y en el ámbito sectorial los centros tecnológicos IDIADA (Cataluña) y CIDAUT (anejo a la Universidad de Valladolid), ambos centrados en la industria del automóvil con la participación directa de las empresas pertenecientes al mismo. De todos modos, tampoco faltan casos en los que la proliferación de centros tecnológicos ha venido acompañada de falta de adecuación de la oferta a la realidad productiva regional, lo que ha conducido a una escasa imbricación de las empresas locales.

Otra red de servicios a la industria es la formada por los Centros de Empresa e Innovación (CEEI), promovida por la Unión Europea dentro de sus programas de política regional y participada por los Gobiernos autonómicos. Su actividad está centrada en proporcionar a los emprendedores los servicios necesarios para que puedan poner en marcha sus proyectos innovadores con las mayores garantías posibles de éxito.

El primer CEEI constituido fue el BEAZ de Vizcaya (1987) y otros 18 han aparecido después bajo los auspicios de la mayoría de las Comunidades Autónomas y la coordinación de Bruselas. La mayor concentración de centros se da en el País Vasco y la Comunidad Valenciana, y algunos de ellos trabajan en la detección y desarrollo de proyectos empresariales de base tecnológica en colaboración con las Universidades, como el CEEI ubicado en Eibar. Otro CEEI muy activo es el de Navarra, líder de una experiencia piloto de «spin-off» y su aplicación en el sector industrial europeo.

Los parques tecnológicos españoles han sido generalmente promovidos por las Comunidades Autónomas y han proliferado por todo el territorio en sus distintas modalidades y especializaciones. Esta profusión de iniciativas no ha coincidido, sin embargo, con los éxitos alcanzados, puesto que muy pocos parques de esta naturaleza han alcanzado la masa crítica o el umbral de desarrollo exigibles, medidos en términos de infraestructuras cons-

truidas, número de empresas instaladas, centros de investigación acogidos y en funcionamiento, interacción con la Universidad y el tejido industrial del entorno, etcétera.

La noción de «fertilización cruzada», con tecnólogos, Universidad y empresas como protagonistas hizo furor entre los expertos que analizaron los éxitos de los primeros y emblemáticos núcleos de Silicon Valley o de Sophia Antipolis, pero no se ha reproducido con asiduidad en las experiencias posteriores. Los proyectos más consolidados son los de El Vallés (Cataluña, Zamudio (País Vasco), Tres Cantos (Madrid) y Málaga, afianzándose progresivamente los parques de Valencia y Boecillo (Valladolid). El resto está en fase incipiente (Ondategui, 2000) y otros proyectos, muchos de ellos promovidos con la colaboración de Universidades y aspiraciones de parques científicos, se están dilatando en la fase de gestación.

En general, la política de parques tecnológicos está reclamando una reconsideración, cuando no una profunda revisión, dado el peligro de convertirse en simples polígonos industriales o en víctimas tecnológicas de operaciones inmobiliarias.

Las Universidades y centros tecnológicos son también protagonistas de estructuras de interfaz creadas para la intermediación entre los agentes del sistema con el objetivo de dinamizar sus actuaciones en la elaboración y desarrollo de procesos de innovación a través de la difusión de la tecnología. En 1989 se crearon las Oficinas de Transferencia de la Investigación (OTRI) por iniciativa de la Secretaría General del Plan Nacional de I+D y diez años más tarde había más de 60 dependientes de las Universidades, constituyendo una parte sustancial de las casi 300 estructuras de interfaz existentes en los entornos científico, tecnológico, productivo y financiero en España (Universidad de Valencia, 1996).

A escala regional, más de la mitad de las estructuras de interfaz se concentran en cinco Comunidades Autónomas (Andalucía, Castilla y León, Cataluña, Valencia y País Vasco), siendo proporcionalmente escaso el número de las situadas en la



Comunidad de Madrid, pese a que en ella se concentra el 37% del gasto español en I+D.

En cualquier caso, es precisa una participación más concreta y decidida de los entornos productivo y financiero para que estas estructuras abandonen una cierta languidez que parece haberse apoderado de ellas y sean realmente eficaces (Cotec, 2000) en la dinamización de la innovación; para ello, para que den el fruto esperado en su día, sería preciso un nuevo enfoque de las políticas de I+D e innovación españolas, que hasta la fecha «no se han orientado suficientemente a la industria» (Cotec, 1997).

Finalmente, la descentralización de la política industrial ha alcanzado a la promoción de las tecnologías de la información e Internet, un campo en el que el retraso relativo español es bien evidente. Así, la iniciativa INFO XXI de la Administración central, diseñada para la difusión del uso de estas tecnologías entre toda la población española, empieza a contar con la complementariedad de programas puestos en marcha por las Administraciones autonómicas.

Entre ellas destacan, una vez más, las Comunidades Autónomas de Madrid (que reúne más del 40% de las empresas del sector), Cataluña (30% de las empresas),

Valencia y País Vasco. Estas dos últimas fueron pioneras en la apuesta estratégica por las telecomunicaciones y organizaron programas para la difusión de la telemática en la industria (Programa SPRITEL de la Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial, SA-SPRI) y el uso de Internet entre la población (Programa Info Ville de la Oficina Valenciana para la Sociedad de la Información). Pese a todo, queda en este campo por recuperar el terreno perdido respecto a los competidores pues, como ha sido señalado, «la insuficiente penetración de Internet en España, la falta de hábito por parte de los consumidores y la existencia de problemas logísticos, están retrasando la eclosión de la economía digital» (Plaza y Velasco, 2001).

POLÍTICAS DE PRODUCTO

Otro campo en el que los Ejecutivos autonómicos han diseñado y realizado actuaciones propias de la política industrial es el de la mejora de productos y procesos productivos, en su intento de impulsar la familiaridad de la pequeña y mediana industria con este subgrupo de los llamados «intangibles empresariales». Nos referimos, más concretamente, a los programas para la mejora del diseño, la calidad y la seguridad aplicadas a la industria, tanto los provistos externamente a las

en uno de los países del mundo con mayor nivel de descentralización de la política industrial; realidad esta que ha contribuido a recomponer la actuación de las diversas instituciones que operan en este campo y a incrementar extraordinariamente su eficacia.

Especialmente, la ejecutoria desarrollada por los Gobiernos regionales ha demostrado que su proximidad a los problemas reales de las empresas de sus respectivos territorios sitúa a estas instituciones en condiciones inmejorables para concentrar los recursos públicos en las áreas más prometedoras o necesitadas de su territorio, para integrar intervenciones con objetivos múltiples y para propiciar esa colaboración de los sectores público y privado que se ha convertido en uno de los paradigmas de la moderna Política Industrial.

De hecho, se ha dejado atrás una época en la que sólo unos centenares de empresas (generalmente de mediano y gran tamaño) eran destinatarias reales de una entonces centralizada política industrial para alcanzar una situación en la que las actuaciones públicas se han multiplicado y llegan a muchos miles de empresas con programas específicos y medidas más ajustadas a sus necesidades.

En este nuevo escenario, la misma Política Industrial desplegada por la Administración central del Estado ha ganado en eficiencia relativa, una vez asumido parcialmente el papel esencialmente coordinador de su misión y ejercida su tarea de defensa de los intereses industriales de España en los foros supranacionales.

En mayor o menor medida, todas las Comunidades Autónomas han aceptado el reto de asumir la principal responsabilidad de la política industrial, aunque la tradición, el nivel competencial y la disponibilidad de recursos han inclinado con toda lógica la balanza de las actuaciones y los éxitos de las mismas hacia las regiones más industrializadas. En este sentido, los sistemas regionales de Política Industrial que se han mostrado más relevantes en el período 1980-2000, tanto desde una perspectiva conceptual como desde la agilidad operativa, son los de la Comunidad Valenciana, País Vasco, Cataluña, Andalucía, Galicia y Madrid, con



una especial distinción en el caso de los dos primeros.

En la nueva Política Industrial española han jugado un papel muy relevante las Agencias de Desarrollo Regional dependientes de las Comunidades Autónomas, dado que no sólo han demostrado una notable capacidad de crear y administrar programas próximos a las necesidades reales de las pymes de sus demarcaciones respectivas sino que, sobre todo, han logrado terminar con el aislamiento tradicional que en España ha existido entre las instituciones y la realidad industrial. En los últimos años, sin embargo, se observa una peligrosa y a veces abusiva utilización política de estos organismos que, de no frenarse, amenaza con deteriorar sus actuaciones y reducir a la nada el prestigio alcanzado.

En líneas generales, la cantidad y calidad media de las actuaciones públicas autonómicas es homologable con las desarrolladas en otros países industrializados de nuestro entorno, pese a que todavía quedan caminos por recorrer, en ocasiones de gran longitud, en materia de I+D, tecnologías de la información, cooperación empresarial e internacionalización, donde no se han alcanzado aún metas que parecen tan razonables como ineludibles para el nivel de desarrollo relativo de nuestro entramado industrial.

Queda también la asignatura pendiente de incorporar de manera más activa a los empresarios en el diseño de la política industrial y en la gestión de los organismos encargados de su implementación, siguiendo el magnífico ejemplo de la red de Institutos Tecnológicos del IMPIVA valenciano. Y faltan los impulsos financieros y políticos necesarios para que las Corporaciones locales profundicen en la recién iniciada pero importante tarea de apoyar con sus actuaciones la creación de nuevas empresas, la formación para el empleo y otras facetas imprescindibles para el desarrollo de la industria ya implantada en sus demarcaciones respectivas.

.....
(* Este trabajo ha podido realizarse gracias a la ayuda dispensada a los Proyectos de Investigación UPV 036.321-HA060/96, UPV 036.321-HA135/98 y 1/UPV 00032.321-H-13918/2001 por la Universidad del País Vasco.

BIBLIOGRAFÍA

- ALVAREZ, M. E. y GARCÍA, M. J. (1998): «La industria en la Unión Europea». *Economía Industrial*, nº 322. Madrid.
- ARIAS, X.C. y COSTAS, A. (2001): «El eslabón perdido de la descentralización». *CLAVES DE RAZON PRÁCTICA*. N1 114. Julio-agosto. Madrid.

- BAJO, O. (1991): «Determinantes macroeconómicos y sectoriales de la inversión extranjera directa en España». *Información Comercial Española*, nº696-697. Madrid.
- BALBÁS, J. A. (1995): «El caso del Bajo Deba» En Garapen: *Creación de microempresas y su financiación: reflexiones y propuestas*. Irún.
- BOIX, C. (1999): «Dos décadas de política económica española». *CLAVES DE RAZON PRACTICA*, nº 96. Madrid.
- CORONA, J. F. (2001): «Economía y estabilidad en la transición y la democracia» En Sáez, J.L. (ibidem).
- COTEC (1997): «Documento para el debate sobre el sistema español de Innovación». Madrid.
- COURLET, C. (1993): «Nuevos dinamismos espaciales y políticas industriales en Francia» En VV.AA.: *Lo local y lo internacional en el siglo XXI*. Diputación Foral de Bizkaia. Bilbao.
- DÍEZ, M. A. et al. (1998): «la política científica y tecnológica en España» En Mella, J.M. (ibidem).
- DUCE, M. (1996): «Estimación de las inversiones directas en la balanza de pagos». *Información Comercial Española*. Nº 752. Madrid.
- ECHEVARRÍA, M. C. (1993): «Las agencias de desarrollo regional en España en los años 80» Tesis doctoral. UPV/EHU. Bilbao.
- FERREIRO, J. y SERRANO, F. (2000): «The economic policy of the spanish socialist governments: 1982-1996». Mimeo. International Conference on «The Economics of the Third Way». University of London, 26th May. London.
- FONTELA, E. et al. (1992): «Evaluación de la actuación del CDTI en apoyo a la I+D». CDTI. Madrid.
- GARCÍA RECHE, A. y SUCH, J. (1999): «La política industrial» En Jordán, J.M. et al. (ibidem). Valencia.
- GARCÍA TABUENCA, A. (2001): «El sistema español de garantías recíprocas». Servilab DT nº 3/2001. Universidad de Alcalá de Henares. Madrid.
- GIL, C.; PASCUAL, P. y RAPÚN, M. (1998): «La política de infraestructuras y equipamiento en la Unión Europea». En Mella, J.M. (ibidem).
- GIRÁLDEZ, E. (1999): «El sector público empresarial de Comunidades Autónomas y entes locales: crecimiento e incidencia en la economía general». En Recarte, A. (coord): *El sector público empresarial*. Papeles de la Fundación, nº 49. Madrid.
- HERMOSILLA, A y ORTEGA, N. (2001): *Crecimiento y empleo en las empresas industriales*. Colección Estudios Económicos, nº 23. La Caixa. Barcelona.
- IMPI (1991): «Nota exploratoria sobre posibles iniciativas de territorialización de políticas estatales de promoción industrial». Mimeo. Madrid.
- IRANZO, J. E. (2001): «La política económica de la transición» En Sáez, J.L (coord.): *Economía y política de la transición y la democracia*. Papeles de la Fundación, nº 64. Madrid.
- JORDÁN, J. M.: García Reche, A. y Antuñano, I.(1999): *Política económica y actividad empresarial*. Ed. Tirant lo Blanc. Valencia.
- LLISTERRI, J. J. (1992): «Coordinación institucional de las políticas industriales» Jornadas EXCEL, 18-19 de mayo. Ministerio de Industria. Madrid.
- MARTÍ, J. (2000): *El capital inversión en España: 1999*. Ed. Civitas. Madrid.
- MARTÍN, C. (1995): «La industria española: problemas estructurales y coyuntura actual». *Papeles de Economía Española*. nº 58. Madrid.
- MAS, M. et el. (1994): «Capital público y productividad de las regiones españolas» *Moneda y Crédito*, nº 194. Madrid.
- MILDEFART-KNARVIK, K; OVERMAN, H; REDDING, S. y VENABLES, A. (2000): «The Location of European Industry» *Economic Papers*. European Commission. Brussels.
- MINER (1995): *Libro Blanco de la Industria. Una política industrial para España*. Ministerio de Industria y Energía. Madrid.
- MYRO, R. (1994): «La política industrial activa» *Revista de Economía Aplicada*. Nº6 (vol II). Madrid.
- MYRO, R. y GANDOY, R. (1993): «Sector industrial» En García Delgado, J.L.: *Lecciones de economía española*. Capítulo 9. Ed. Civitas.
- OCDE (1995): «Local Development Policy in Vitoria-Gasteiz and Proposal for New Directions» LEED Programme. LEED Notebooks, nº 21 Paris.
- ONDATEGUI, J. C. (2000): «Evolución y situación actual de los parques científicos y tecnológicos en España». En COTEC: *Los parques científicos y tecnológicos*. Los parques en España. Madrid.
- ORTEGA, E. (1992): «La inversión extranjera directa en España, 1986-1990» *Estudios Económicos*, nº 51. Banco de España. Madrid.
- PASTOR, A. (1992): «La política industrial en España: una evaluación global» En VV.AA.: *Política industrial: teoría y práctica*. Colegio de Economistas de Madrid.
- PLAZA, B. y VELASCO, R. (1999): «Agencias de desarrollo y territorio: la experiencia del País Vasco». *Estudios Territoriales*. Vol XXX. Tercera época, nº 122. Ministerio de Fomento. Madrid.
- PLAZA, B. y VELASCO, R. (2001): *Política industrial de las Comunidades Autónomas*. Ed. Círculo de Empresarios Vascos. Bilbao.
- RECUERO, A. (1999): «SEPE, 40 años urbanizando suelo: la edad de la experiencia» *Fomento y Medio Ambiente*. Nº 480. Noviembre. Madrid.
- SEGURA, J. (1992): *La industria española y la competitividad*. Ed. Espasa Calpe. Madrid.
- SEPI (2001): *Industria pública. Balance 1996-2000*. Sociedad Estatal de Participaciones Industriales. Madrid.
- SWEENEY, G. P. (1993): «Economías de información y de alcance: objetivos de las estrategias de desarrollo local» En VV.AA.: *Lo local*.(Ibidem).
- TOMÁS CARPI, J. A. (1998): «Las regiones españolas y el fomento de la competitividad» En Mella, J.M.: Ibidem.
- UNIVERSIDAD DE VALENCIA (1996): «Estrategias de interfaz en el sistema español de investigación. Su papel en la difusión de tecnología». Centro de transferencia de tecnología de la Universidad Politécnica de Valencia. Valencia.
- URUENA, B. (1995): «Sector público empresarial y desarrollo económico territorial en España: las agencias de desarrollo regional». Tesis doctoral. Universidad de Valladolid. Valladolid.
- VELASCO, R. y ESTEBAN, M. (1997): «Agencias de desarrollo y liderazgo regional. Avisos para navegantes». *Economía Industrial*, nº 317. Madrid.
- VELASCO, R. y PLAZA, B. (1998): «Política industrial» En Mella, J.M. (coord.): *Economía y política regional en España ante la Europa del siglo XXI*. Ed Akal. Madrid.
- VELASCO, R. (1994): «Descentralización de la política industrial: la experiencia española». En VV.AA.: *Competitividad, clave para el futuro*. Junta de Castilla y León. Valladolid.
- VIVES, X. (2000): «Globalización y localización de la actividad económica». Institut d'Anàlisi Econòmic (CSIC). Mimeo. Barcelona.