

☛ POLÍTICA INDUSTRIAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

✍ Beatriz Plaza y Roberto Velasco

◆ Circulo de Empresarios Vascos.

◆ Bilbao 2001

Tras 20 de años de promulgación de los primeros estatutos de autonomía derivados de la Constitución de 1978, es un magnífico momento para hacer balance del desarrollo y de la evolución de una de las políticas económicas más importantes en los países desarrollados como es la política industrial, habida cuenta de que, en una medida considerable, ha sido transferida desde el gobierno central a los 17 gobiernos regionales en que se articula el Estado compuesto que nos hemos otorgado todos los españoles.

Sin entrar en detalles jurídicos de repartos competenciales en materia de política industrial ni en los recovecos de la interpretación de la Constitución en beneficio de una instancia de la Administración (y, por consiguiente, en detrimento de otra), Beatriz Plaza y Roberto Velasco como autores de la obra prefieren abordar la cuestión a

partir de una panorámica de lo que ha sido el planteamiento o enfoque de la política industrial en España desde 1980 hasta 2000 desde una perspectiva eminentemente económica a través de análisis empíricos de naturaleza aplicada.

El análisis de Plaza y Velasco es muy rico por su carácter dinámico al contemplar una realidad cambiante en todos los planos: político, administrativo, social y, por supuesto, empresarial —dado que la industria es la verdadera protagonista—. A tal fin, el libro se divide en dos partes bien diferenciadas: la primera se centra en el análisis de la estructura industrial española de forma que se identifiquen las necesidades y los campos que justifican la actuación del sector público; y la segunda parte es la descripción de los sistemas regionales de promoción industrial en España.

### La política industrial: ¿una necesidad?

La irrupción de este libro en un momento en el que la desaparición del ministerio de Industria (y Energía, en el caso español) podría cuestionar la propia justificación de la política industrial debiera contribuir a situar la racionalidad económica y social de la política industrial de un país desarrollado como el nuestro en el contexto de sus socios comunitarios y de la sociedad de este tercer milenio basada en la información. Sin duda, producto de estos recientes cambios ministeriales, el contenido tiene ciertas imprecisiones de naturaleza menor, ya que la génesis del libro fue concebida sin poder imaginar que podría desaparecer el ministerio principal competente en materia de política industrial.

Es más, este libro ayuda de manera casi definitiva a clarificar el alcance de la política industrial y contribuye a que no se hurte un debate acerca de las necesidades de la administración pública en una sociedad post-industrial. Y este libro se decanta por la compatibilidad del esfuerzo público en materia de ciencia y tecnología con la ejecución de actuaciones de política industrial, en el que la tecnología y la innovación son elementos clave y diferenciales de la política industrial —pero nunca coincidentes— y así se ha entendido entre 1980 y 2000 como reflejan los autores.

Porque no puede confundirse la parte con el todo, la primera parte del libro se centra en la actuación pública en favor de la industria y en el análisis de las necesidades de las empresas industriales españolas. Así, en el primer capítulo se repasa la estructura sectorial de la industria española y se analizan los seis sectores de mayor peso. A continuación los siete capítulos sucesivos se centran en los principales factores de competitividad industrial a los que se ha dedicado la acción pública: infraestructuras industriales (parques tecnológicos, suelo industrial, infraestructuras logísticas, etc.); apoyo a la financiación (créditos blandos, préstamos participativos, capital riesgo, garantías recíprocas, etc.); apoyo a la investigación, desarrollo tecnológico e innovación (I+D+I); las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC); y la cooperación empresarial y el apoyo institucional a la internacionalización.

La política industrial es un campo de actuación que no puede circunscribirse al campo tecnológico y de la innovación, porque la realidad empresarial, en general, e industrial, en particular, es más compleja y demanda un enfoque sistémico más amplio que contemple aspectos como los factores intangibles de competitividad, los factores de localización industrial, la globalización, los fenómenos de integración y multilateralización de la economía, el papel de

las filiales dentro de las empresas multinacionales, el fenómeno Internet y, por supuesto, la aceleración del cambio tecnológico.

En todo este cúmulo de factores que inciden en la competitividad de la industria, debe integrarse siempre la dimensión de los recursos humanos (incluyendo su coste y el marco social, legal y administrativo en que se desenvuelve) en orden a formular una política industrial proactiva en el sentido en que fue planteado en el libro blanco de Delors en 1993.

Precisamente es la pertenencia de España a un espacio integrado económica y, desde 1999, monetariamente un vector fundamental de la política industrial española: armonización del mercado interior, participación y defensa de los intereses nacionales en grupos y foros comunitarios, notificación y defensa de programas de ayudas estatales, intercambio de información y mejores prácticas, etc. Es una lástima que esta primera parte del libro no sea más ambiciosa y cubra todos ellos ni efectúe una emulación de políticas con nuestros socios comunitarios. O cuanto menos, señale todo el conjunto de parámetros que definen la política industrial en los países desarrollados de nuestro entorno.

La falta de espacio no es obstáculo para que, pasadas dos décadas de descentralización administrativa de la política industrial, el libro de Plaza y Velasco permita al lector vislumbrar que el enfoque aplicado en España ha sido manifiestamente insuficiente a lo largo de este periodo. La coyuntura de transición política obligó a posponer hasta bien entrados los años 80 numerosas decisiones de política económica derivadas de la crisis energética de mediados de los 70 y se centró claramente en el denominado ajuste estructural: reconversión de sectores en crisis y reestructuración de empresas públicas.

Este proceso ha sido (y seguirá siendo durante un cierto tiempo) intensivo

en recursos presupuestarios hasta llegar a hipotecar las actuaciones de política industrial de la década de los 80: la parte del león presupuestario se concentró en pocas regiones donde se localizaban empresas públicas de sectores en declive.

En este contexto, el ajuste positivo de la industria española fue más una consecuencia de la adhesión a la Comunidad Económica Europea que un efecto inducido desde las acciones de política industrial de cualquiera de los agentes públicos: Ministerio de Industria y Energía (Miner) —incluyendo sus organismos autónomos CDTI e IMPI— y las correspondientes consejerías regionales. El libro pasa de puntillas por este condicionante de la política industrial, del cual no se ha podido desembarazar la estructura organizativa de la administración española hasta 1992 con la entrada en funcionamiento del mercado interior (o único) europeo.

Al repasar los principales factores que componen la política de apoyo a la industria, los autores vienen a reflejar que el modelo sigue incompleto al no estar integradas bajo una misma organización aspectos de incidencia trascendental para la industria como son los relativos a la política comercial, y al resultar insuficiente la instrumentación de mecanismos permanentes de cooperación interadministrativa e institucional en materia de política industrial.

## Modelos regionales de política industrial en España

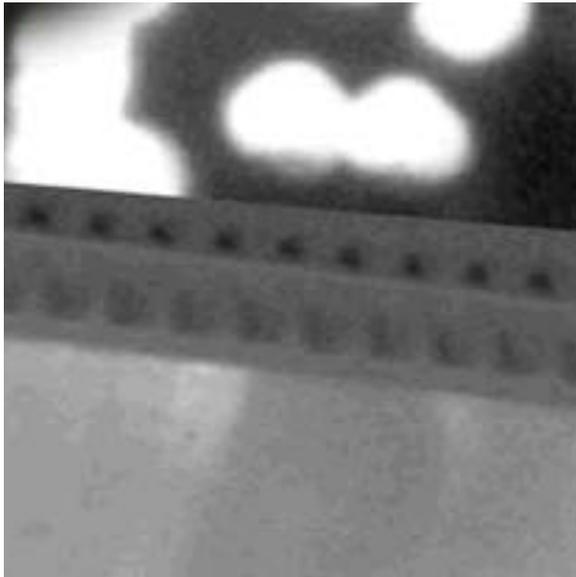
La segunda parte del libro sintetiza las actuaciones de política industrial de las regiones de mayor peso industrial en España, por este orden: Cataluña, Madrid, Comunidad Valenciana, País Vasco, Andalucía, Galicia y, más brevemente, Asturias y Murcia. En esta parte la aproximación resulta eminentemente práctica y, a la postre, más crítica.

A partir del contexto económico y la estructura industrial en cada una de estas regiones, Plaza y Velasco repasan los programas regionales de política industrial. En todos los casos existe una agencia de desarrollo regional que es el principal organismo de ejecución de política industrial regional y es mayoritaria la existencia de una consejería de Industria en el gobierno autónomo.

En relación con el alcance de cada una de las políticas regionales de promoción industrial, el libro ofrece la diversa panorámica que es el Estado de las autonomías en la percepción de la importancia que confieren los gobiernos autonómicos de la muestra a las competencias propias en el ámbito de la política industrial. Es justo aquí donde los autores analizan los resultados de las actuaciones después de 20 años y la realidad que se aprecia es heterogénea según las conclusiones de «Política industrial de las comunidades autónomas».

Las actuaciones han estado con carácter general muy apegadas a la geografía económica de cada territorio. Siguiendo el orden establecido de los capítulos, la actividad pública de la Generalitat de Cataluña se ha centrado en las PYME, mereciendo un papel destacado CIDEM y COPCA en sus actuaciones de promoción industrial y de internacionalización. Sin embargo, los resultados en materia de política tecnológica son calificados como limitados.

El caso de Madrid es distinto ya que es la sede de las principales empresas españolas y de la administración central. En este contexto, la actuación de la política regional en el ámbito industrial ha sido escasa en términos de recursos y de resultados: «La historia de la política industrial de la Comunidad de Madrid se confunde con las de las oportunidades perdidas». Especialmente en el ámbito tecnológico, las iniciativas regionales han resultado un fracaso según el análisis de los autores, y es sólo la potente



presencia del sector servicios (incluyendo el terciario avanzado) la que corrige «el olímpico desprecio demostrado por la política industrial».

El modelo valenciano ha constituido, por el contrario, un auténtico paradigma de desarrollo industrial. Sobre la base de una red de centros e institutos tecnológicos, la Generalidad Valenciana ha consolidado la competitividad de su tejido industrial en torno a racimos o distritos ('clusters') de fuerte concentración y especialización productiva. El enfoque de apoyo está prioritariamente dirigido a favor de las PYME y «ajustado a las necesidades de su tejido empresarial», por lo que la oferta de actuaciones públicas va más allá de las actuaciones tecnológicas del IMPIVA: calidad, diseño, comercio exterior, cooperación, información y asesoramiento, eficiencia energética, parques de proveedores e infraestructuras logísticas, propiedad industrial, etc. En síntesis, la Comunidad Valenciana constituye un ejemplo que se ha pretendido copiar en España y también a escala comunitaria porque ha demostrado que «los Gobiernos regionales pueden influir favorablemente en el cambio de ambiente y el aumento de la tensión

innovadora de la industria y del conjunto de la sociedad».

En el fulgor y declive de la industria vasca están las causas de su ámbito de actuación. Lo que empezó siendo un «verdadero ejercicio de salvamento y socorrismo industrial» pudo ir dando paso a otro tipo de actuaciones proactivas y de fomento de la competitividad industrial: apoyo a la inversión (¡con ingentes subvenciones para la atracción de inversiones, casi superiores a las del propio ministerio de Economía y Hacienda!), apoyo a los sistemas productivos ('clusters'), centros tecnológicos, infraestructuras y parques tecnológicos y la política energética (búsqueda de una anhelada independencia energética).

La especial sensibilidad del Gobierno Vasco por la industria ha conducido a «aciertos en el diseño y en la instrumentación de la política industrial», muy por encima de los fracasos. Como críticas señaladas por Plaza y Velasco merecen destacarse la duplicidad de esfuerzos del gobierno autónomo con las diputaciones forales y la tardanza en priorizar la diversificación sectorial hacia sectores de elevado crecimiento y futuro.

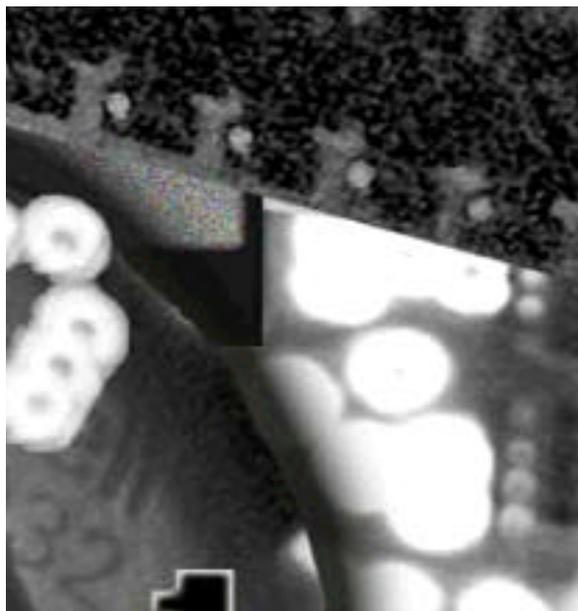
La taxonomía de la industria en Andalucía condiciona severamente las posibilidades de política industrial desde las instancias regionales. A pesar de contar con cuantiosos recursos (comunitarios, en su mayor parte), la ausencia de tejido industrial y «la escasez de mecanismos endógenos de crecimiento industrial» han dificultado la labor de los agentes regionales. Pero lo peor ha sido adoptar un papel equivocado, porque el IFA ha sido la antítesis de «guardería para nuevas iniciativas» y el ejemplo de «asilo de empresas sin solución».

Galicia es un caso atípico en la concepción de su política industrial, que ha experimentado un despegue en la agenda de la Xunta de Galicia hasta situarse en primera fila. Aunque aún es pronto

para establecer un balance, la cantidad y variedad de instrumentos y, lo más importante, su dotación presupuestaria parecen indicar que la industria gallega podría estar en condiciones óptimas para competir en los próximos años.

El último capítulo se dedica a dos regiones uniprovinciales como Asturias y Murcia de distinta tradición industrial. En el caso de la primera se aplican todos los típicos tópicos del desprestigio de las empresas públicas y de las industrias en permanente reestructuración, a pesar de contar con instrumentos como el IFR desde 1983 (mucho antes que la mayoría de las comunidades autónomas). Las inercias son tan brutales en el caso asturiano, que las estadísticas no permiten atisbar si el esfuerzo de una sociedad por ser más dinámica e innovadora (como reflejarían Aceralía y las inversiones en nuevas infraestructuras tecnológicas) rendirá frutos o será en balde, ya que «es el conjunto de la sociedad asturiana, probablemente adormecido después de tantos años de protección por parte del *paraguas* público, el que no está a la altura de las circunstancias para cambiar el motor de la economía regional».

Por lo que se refiere a Murcia, el apoyo regional ha estado condicionado por la existencia de dos subsistemas industriales de características antitéticas: uno de tipo endógeno dominado por PYME en sectores intensivos en mano de obra y de baja tecnología, vinculados a la proximidad a recursos naturales; y



otro exógeno dominado por grandes empresas (en su origen públicas) en sectores de poca diferenciación.

### Necesidad de vertebrar un Estado

La oportunidad del libro «Política industrial de las comunidades autónomas» de Beatriz Plaza y Roberto Velasco es evidente por múltiples motivos: coyuntura económica internacional incierta, reestructuraciones empresariales, despidos en grandes multinacionales y riesgo de deslocalización indus-

trial, la importancia de los factores intangibles de competitividad, especialmente de la tecnología, la necesidad de buscar mercados alternativos, etc.

A todos estos problemas se les exige a los Estados soluciones y actuaciones a todos los niveles. Es por ello por lo que en todos los países de nuestro entorno sigue viva la política industrial.

Transcurridos 20 años de desarrollo de la descentralización administrativa emanada de la Constitución de 1978, Plaza y Velasco hacen un balance de la (escasa) cooperación que en materia de política industrial han efectuado las administraciones central y regional. En este libro eminentemente económico se encuentran muchas de las claves que permiten explicar el retraso de España en términos de desarrollo social y de riqueza económica, al poner en su justo contexto la estructura industrial española y las políticas ejecutadas para promocionar la competitividad industrial, como sector fundamental de las economías más desarrolladas.

Es en torno a la noción de eficacia de las actuaciones públicas sobre la que este libro invita a aplicar también a la política industrial la conveniencia de poner en marcha (porque ya están diseñados) los mecanismos de coordinación y articulación de las actuaciones públicas de promoción de la competitividad industrial a todos los niveles: no sólo nacional y regional, sino también comunitario y local.

■ José Ignacio Pradas Poveda