

POLÍTICA INDUSTRIAL Y SECTORES TRADICIONALES.

Un análisis de la experiencia española reciente

FRANCISCO F. MAS VERDÚ

Departamento de Economía
y Ciencias Sociales
Universidad Politécnica de Valencia

La política industrial ha estado sometida desde la última década del siglo pasado a una notable controversia. Una controversia que ha puesto en entredicho la necesidad o la propia existencia de dicha política. En el ámbito comunitario, este cuestionamiento puede datarse en el año 1990. Aunque resulte paradójico, la comunicación de la Co-

misión Europea que llevaba por título «La política industrial en un entorno abierto y competitivo —orientaciones para un enfoque comunitario—» (COM (90) 556 final), en realidad lo que hacía era dictaminar la desaparición de toda veleidad de política industrial al reducir la actuación pública, en relación con la industria, a la mejora del entorno en el que se desenvuelven las empresas. No será hasta el año 2002 (1) cuando se hable de una «revisión del enfoque comunitario de la política industrial».

En todo caso, la definición de política industrial exige tener en cuenta una triple dimensión de orden conceptual, teórico y positivo. La primera de ellas, conceptual, tiene que ver con la propia polisemia de la noción de política industrial y la falta de consenso de lo que realmente ésta comprende (Beath, 2002). Esta dificultad conecta con la segunda: la inexistencia de un cuerpo teórico único y coherente sobre política industrial.

A pesar de ello, durante los últimos años se ha producido un notable resurgimiento de la literatura económica en diversas áreas conexas con la industria (innovación, *entrepreneurship*, etc.) que ha reforzado y fundamentado el papel de las políticas de promoción industrial (2). Así, a la tradicional justificación de los fallos de mercado se han sumado con fuerza las teorías del crecimiento relacionadas con la política tecnológica o la defensa de la política comercial estratégica como elemento de política industrial (Leahy y Neary, 2001) pasando por las aportaciones de la economía evolucionista o el enfoque sistémico de la innovación industrial.

A estos aspectos de orden conceptual y teórico se une un tercer elemento: desde un punto de vista *positivo* —y más allá de los problemas semánticos— una mera observación de la actividad pública de los países avanzados permite detectar la existencia de importantes líneas presupuestarias de ayudas públicas a la industria. Unos apoyos que adoptan diversas

CUADRO 1
POLÍTICAS INDUSTRIALES: TIPOLOGÍA

Políticas	Características	Ejemplos
Regulatorias (legislación)	Las acciones regulatorias marcan las reglas del juego en el que se desenvuelven las empresas. Su objetivo es el de defender valores y/o intereses colectivos.	• Normas técnicas y de seguridad. • Propiedad industrial.
Transferencia (financieras o de incentivos)	Las políticas de incentivos pueden adoptar la forma de subvenciones, desgravaciones fiscales, ayudas retornables, avales, créditos a bajo interés, etc.	• Apoyo financiero a la inversión. • Subvenciones a la introducción de nuevas tecnologías.
Funcionales (servicios)	Promoción de infraestructuras de servicios que producen efectos externos positivos en el entorno empresarial.	• Centros tecnológicos para la prestación de asesoramiento técnico e investigación aplicada.

FUENTE: Basado en Más (2003).

formas (subvenciones, servicios especializados, desgravaciones, etc.) y que, además, van evolucionando en el tiempo.

Con una pretensión meramente expositiva, y de cara a organizar la revisión de la política industrial en España dirigida a los sectores tradicionales, el cuadro 1 enmarca las acciones relacionadas con la industria en tres grandes bloques. En primer lugar, algunas actuaciones tienen un carácter *regulatorio*, mediante la promulgación de legislación de propiedad industrial (patentes, marcas, ...), de normas técnicas y de seguridad, etc. Un segundo tipo de medidas lo constituyen los instrumentos de *financiación*, que suponen la transferencia de recursos desde el sector público hacia las empresas a través de incentivos de distintos tipos. Una tercera clase de actuaciones tienen un carácter *funcional*: se basan en la promoción de infraestructuras (centros tecnológicos, incubadoras, ...) y la prestación de servicios basados en las mismas: análisis y ensayos, transferencia de tecnología, asesoramiento técnico, investigación aplicada, etc.

MARCO LEGAL: LA POLÍTICA DE NORMALIZACIÓN ↓

Bajo el término «marco legal» se encuentra un amplio abanico de normas: desde reglas económicas referidas a operaciones de mercado hasta reglas administrativas que tienen que ver con la dinámica empresarial (creación de empresas, etc.) y el funcionamiento del propio mercado.

Como ha señalado la Comisión Europea (2004), «la ausencia de reglas puede ser un freno a la competitividad industrial». En otras palabras, la existencia de una estructura clara y estable que defina los límites dentro de los cuales las empresas se desenvuelven puede ser, en sí misma, un elemento favorecedor de la competitividad. En determinados países —especialmente anglosajones, como es el caso de EEUU— con un derecho casuístico, su propia cultura legal y la necesidad de contar con coberturas a través de seguros va creando una estructura regulatoria sin excesiva apariencia formal.

El terreno en el que las regulaciones juegan un papel más importante, desde el punto de vista de la política industrial, es en el de las reglas técnicas que han de cumplir los productos.

Así, un primer ejemplo de política regulatoria lo constituye la política de normalización. De ella destacan dos aspectos. En primer lugar, el creciente protagonismo de los organismos europeos de normalización, con la adopción de la política comunitaria conocida como «nuevo enfoque» (3), que pretende la armonización de las distintas legislaciones nacionales. De este modo, y frente a la no obligatoriedad general de las normas internacionales (ver recuadro 1) las normas elaboradas por el Comité Europeo de Normalización (CEN) son de obligada adopción —pueden traducirse, pero sin posibilidad de modificación— por los países miembros. De esta forma, tales normas elaboradas por el CEN adquieren el rango de normas nacionales.

El segundo aspecto a destacar está relacionado con el que se acaba de señalar. En principio, las normas europeas tienen como objeto la eliminación de barreras técnicas y comerciales entre los países miembros de la UE. Pero, al mismo tiempo, y de ahí el interés de esta política para la industria manufacturera, tales normas pueden servir como política defensiva —no proteccionista— frente a productos procedentes de países terceros que incumplen dichas normas (véase la exigencia de la *marca CE* para el sector del juguete). En todo caso, para que estas acciones puedan llevarse a la práctica se requiere no sólo contar con centros tecnológicos que puedan participar en los comités técnicos que elaboran las normas, sino también con organismos acreditados para certificar la conformidad de una empresa o producto con los requisitos definidos en las especificaciones técnicas contenidas en aquéllas.

La protección de las innovaciones ↓

Un segundo ejemplo de política regulatoria lo constituye lo que en derecho mercantil se conoce como «propiedad industrial», o legislación para la protec-

RECUADRO 1 ¿QUÉ ES LA NORMALIZACIÓN?

Las normas son documentos que contienen especificaciones técnicas basadas en los resultados de la experiencia y del desarrollo tecnológico. Se trata de documentos elaborados por consenso entre todas las partes interesadas. En la actualidad existen normas técnicas no solo para maquinaria y herramientas o electrodomésticos, sino también para productos tradicionales (juguetes, muebles, calzado, etc.).

A nivel internacional la institución clave es la Organización Internacional de Normalización (ISO), cuyas normas cubren los distintos sectores tradicionales (4). Esta organización elabora las conocidas normas de la serie ISO9000, que han sido adoptadas por más de un centenar de países de cara a la utilización de un lenguaje común que unifica los criterios de gestión de calidad a nivel mundial.

Pero, de forma simultánea, y junto con las normas de aplicación voluntaria, determinadas normas obligatorias pueden tener como efecto indirecto el de ser instrumento de defensa comercial frente a productos fabricados en otros países.

CUADRO 2 PROPIEDAD INDUSTRIAL. AÑO 2003

Solicitudes de patentes, modelos de utilidad y dibujos industriales

	Patentes		Modelos utilidad		Modelos y dibujos industriales		Total	
	N.º	% s/total	N.º	% s/total	N.º	% s/total	N.º	% s/total
Andalucía	267	9,52	231	8,10	156	7,67	654	8,50
Aragón	166	5,92	123	4,31	50	2,46	339	4,41
Asturias	41	1,46	41	1,44	29	1,43	111	1,44
Islas Baleares	58	2,07	47	1,65	44	2,16	149	1,94
Canarias	41	1,46	48	1,68	100	4,92	189	2,46
Cantabria	15	0,53	17	0,60	11	0,54	43	0,56
Castilla-La Mancha	63	2,25	64	2,24	46	2,26	173	2,25
Castilla y León	79	2,82	78	2,73	57	2,80	214	2,78
Cataluña	713	25,43	827	28,99	349	17,17	1.889	24,56
Comunidad Valenciana	391	13,94	469	16,44	493	24,25	1.353	17,59
Extremadura	36	1,28	20	0,70	14	0,69	70	0,91
Galicia	106	3,78	118	4,14	87	4,28	311	4,04
Madrid	518	18,47	435	15,25	301	14,81	1.254	16,31
Murcia	55	1,96	96	3,36	129	6,35	280	3,64
Navarra	65	2,32	54	1,89	44	2,16	163	2,12
País Vasco	168	5,99	153	5,36	84	4,13	405	5,27
La Rioja	19	0,68	29	1,02	33	1,62	81	1,05
Ceuta y Melilla	0	0,00	1	0,04	5	0,25	6	0,08
No consta	3	0,11	2	0,07	1	0,05	6	0,08
TOTAL	2.804	100,00	2.853	100,00	2.033	100,00	7.690	100,00

FUENTE: Elaboración propia a partir de la OEPM.

ción de las innovaciones. En el caso de las industrias tradicionales (textil, calzado, mueble, etc.) no sólo reviste importancia una regulación adecuada de las medidas de protección de las innovaciones (patentes, modelos de utilidad, diseño, etc.) sino sobre todo, y de modo especial, una aplicación judicial ágil de la defensa de tales derechos. Para estas industrias tradicionales, figuras como la de los «modelos de utilidad» (que consiste en dar a un objeto una configuración, estructura o constitución que permita alguna ventaja útil para su uso o fabricación) pueden llegar a tener tanta o más importancia que las propias patentes de cara a la protección de las innovaciones.

De modo particular reviste una especial trascendencia el «diseño industrial», cuya protección ha sido regulada recientemente en España por la Ley 20/2003, de Diseño Industrial. El registro del diseño confiere a su titular «el derecho exclusivo de fabricación, oferta,

comercialización, importación y exportación o uso de un producto que incorpore el diseño» (5).

De acuerdo con los datos de la Oficina Española de Patentes y Marcas, y tal como se observa en el cuadro 2, la mayor parte de las solicitudes de registro de diseño corresponden a comunidades autónomas con un peso relevante de sectores tradicionales en su estructura industrial. Así, la Comunidad Valenciana representa el 24,25% del total de solicitudes de registro de diseño, cuando su peso en el VAB industrial español significa el 11,2%. En segundo lugar se sitúa Cataluña (con un 17,2% de las solicitudes de diseño), que, sin embargo, ocupa la primera posición entre las comunidades autónomas en el ámbito de las patentes y los modelos de utilidad.

Nuevamente, y al igual que ocurría en el caso de la política de normalización, hay que subrayar el hecho

de que las administraciones de carácter supranacional vienen adquiriendo —por el propio carácter de estas políticas— un creciente protagonismo en el terreno de la política regulatoria. Así, la Unión Europea ha creado una oficina comunitaria (la OAMI, situada en la ciudad de Alicante), que mediante una sola solicitud permite una protección unitaria y uniforme del diseño en el conjunto de países que forman parte de la Unión Europea.

AYUDAS PÚBLICAS A LA INDUSTRIA ↴

En relación con esta línea de política industrial conviene detenerse en tres aspectos. En primer lugar, uno de carácter terminológico: la propia definición de «ayuda pública». En segundo lugar, un aspecto que combina elementos cuantitativos (cuál es el peso de las ayudas a la industria en España en comparación con otros países) con otros de carácter instrumental (qué tipo de ayudas son las predominantes: subvenciones, incentivos fiscales, ...). En tercer lugar, se analizará un ámbito fundamental de cambio en España en los últimos veinte años, consecuencia del reparto competencial entre Estado y comunidades autónomas, derivado de la Constitución de 1978, y en especial el protagonismo creciente de estas últimas a la hora de aplicar acciones de política industrial.

La definición de ayudas públicas ↴

No existe una clara delimitación del concepto de «ayuda pública» (Levet, 2003). Los organismos internacionales realizan aproximaciones de tipo operativo, y así la Organización Mundial del Comercio (OMC) define las subvenciones en tanto que elementos afectados por el acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias («acuerdo SMC»). Para la OMC una subvención comporta tres características: 1) es una contribución financiera; 2) es otorgada por los poderes públicos o por cualquier organismo público de ámbito territorial de un Estado miembro, y 3) confiere una ventaja a quien la recibe.

La OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), por su parte, adopta una concepción de ayuda pública a la industria que va más allá de esta definición de subvenciones. Para la OCDE, las ayudas constituyen «medidas específicas de apoyo financiero directo e indirecto aplicadas por una administración central o infranacional a favor de la industria manufacturera y producen un coste neto para el Estado». Esta concepción más amplia incluiría tanto apoyos directos a las empresas como indirectos (gastos públicos en forma de servicio, apoyo a organismos intermedios, etc.)

A efectos prácticos, en esta sección se utilizará la reciente definición de ayuda adoptada por la Comisión Europea («Marcador de ayudas estatales», actualización primavera de 2003. Bruselas 30.04.2003.

COM(2003) 225 final), en tanto que permite una comparación con otros países sobre una base homogénea. La Comisión hace uso de una definición abierta de ayuda pública («las ayudas estatales son una forma de intervención utilizada para promover una actividad económica determinada»). En principio, tales ayudas se consideran incompatibles con el Mercado Común, en tanto que afectan a los intercambios entre Estados miembros.

Sin embargo, este principio tiene dos derogaciones: a) el de las *ayudas automáticamente compatibles* (por su carácter social o porque sirven para hacer frente a acontecimientos extraordinarios), y b) el de *ayudas potencialmente compatibles* (especialmente las dirigidas al desarrollo económico de determinadas regiones). En todo caso, la regla fundamental que rige estas ayudas potencial o automáticamente compatibles es la de la notificación previa a la Comisión. A esta obligación de comunicación existen tres excepciones: las ayudas a una empresa por debajo de un tope de 100.000 € en un período de tres años (ayudas en régimen de *minimis*), las ayudas para la formación y las ayudas dirigidas a las pequeñas y medianas empresas.

La Comisión contempla, básicamente cuatro tipos de ayudas:

- Ayuda íntegramente transferida al beneficiario (subvenciones o bonificaciones de interés obtenidas directamente por el destinatario).
- Tomas de participación, bajo cualquier forma, incluida la conversión de deuda.
- Interés reducido (préstamos a tipos reducidos, préstamos participativos, adelantos reembolsables).
- Garantías.

El apoyo a la industria en España ↴

Las ayudas a la industria en España se caracterizan por tres rasgos. En primer lugar, por su peso relativamente reducido en comparación con el conjunto de la UE; en segundo lugar, por una evolución decreciente en la segunda mitad de los años noventa, tanto en términos absolutos como relativos (medidas en porcentaje del valor añadido industrial o a través de la *ratio* ayuda por empleado); en tercer lugar, por una elevada concentración de las ayudas en forma de subvenciones frente a la nula o reducida utilización de otros instrumentos (exenciones fiscales y garantías, por ejemplo). Veamos brevemente estas tres características.

En relación con la primera de las características reseñadas, y tomando como referencia las ayudas estatales al sector industrial en el año 2001, medidas en porcentaje sobre el valor añadido (ver cuadro 3), se

CUADRO 3
AYUDAS ESTATALES AL SECTOR INDUSTRIAL EN EL AÑO 2001

	EU	B	D	AI	G	E	F	IRL	I	L	HOL	A	P	FIN	S	RU
Ayudas estatales al sector industrial, en mill. €	21.287	604	604	7.577	462	1.041	3.305	459	3.905	29	595	497	203	335	380	1.290
Ayudas estatales al sector industrial, en % del valor añadido	1,4	1,4	2,3	1,8	3,7	1,1	1,3	1,5	1,7	1,2	1,0	1,2	1,1	1,1	0,7	0,5

FUENTE: Comisión de las Comunidades Europeas, «Marcador de ayudas estatales», actualización primavera 2003. Bruselas.

CUADRO 4
AYUDAS AL SECTOR MANUFACTURERO

Medias anuales en 1995-1997 y 1997-1999 en precios constantes 1998

	En porcentaje del valor añadido		En euros por empleado		En millones de euros	
	1995-1997	1997-1999	1995-1997	1997-1999	1995-1997	1997-1999
Austria	1,4	1,3	685	696	473	478
Bélgica	2,1	1,7	1.237	1.003	826	657
Dinamarca	2,6	2,6	1.429	1.453	642	655
Alemania	3,4	2,4	1.592	1.211	13.144	9.808
Grecia	5,5	4,3	1.093	876	677	537
España	2,5	1,7	841	567	2.117	1.548
Finlandia	1,7	1,6	937	968	394	424
Francia	1,9	2,0	1.090	1.235	4.141	4.651
Irlanda	1,3	2,0	1.075	1.683	263	477
Italia	5,0	2,7	2.025	1.108	10.350	5.694
Luxemburgo	2,3	2,1	1.464	1.380	48	45
Holanda	1,1	1,0	561	530	595	571
Portugal	0,9	0,9	185	193	183	192
Suecia	0,9	1,0	490	557	364	418
Reino Unido	0,7	0,6	357	322	1.558	1.408
EU 15	2,6	1,9	1.193	916	35.775	27.563

FUENTE: Ninth Survey on State Aid in the European Union, Brussels, 18.7.2001 COM (2001) 403 final.

observa cómo esta *ratio* alcanza en España el 1,1%, por debajo del 1,4% correspondiente al conjunto de la UE, en la cual países como Dinamarca y Alemania alcanzan el 2,3% y el 1,8%, respectivamente.

En segundo lugar, y desde el punto de vista de la evolución de las ayudas, éstas han experimentado en España una clara reducción en el período comprendido entre mediados y final de la última década del siglo pasado. Como se observa en el cuadro 4, esta disminución de las ayudas se produce tanto en términos absolutos (al pasar de 2.117 millones de euros de media anual en los años 1995-1997 a los 1.548 millones de euros en los años 1997-1999) como en términos relativos (en porcentaje del valor añadido y en euros por empleado).

Ciertamente, en el conjunto de la UE también se produce un descenso en el volumen de las ayudas, pero tal afirmación debe ser doblemente matizada. De un lado, porque dicho descenso no es generalizable a todos los países europeos (véanse los incrementos de las ayudas en países como Francia, Irlanda y, más ligeramente, Dinamarca). De otro lado, hay que con-

siderar en el caso español el bajo peso relativo de las ayudas medido por la *ratio* euros por empleado: para el último período considerado (1997-1999), las ayudas al sector manufacturero en España se situaban en 567 euros/empleado, frente a los 916 euros/empleado del conjunto de países de los quince. El dato correspondiente a España no resiste la comparación con determinados países: significa la mitad de las ayudas de Francia (1.235 euros/empleado), Alemania (1.211) (6) e Italia (1.108), y prácticamente supone un tercio de la ayuda que dirigen a sus sectores manufactureros países como Irlanda (1.683) o Dinamarca (1.453), que cuentan con activas políticas de promoción del sector industrial.

En tercer lugar, y en cuanto a los instrumentos utilizados (cuadro 5), las ayudas en España se canalizan de forma mayoritaria a través de subvenciones (88,1% del total de ayudas, frente al 63,3% del total de la UE). La utilización de las garantías tiene, sin embargo, un peso relativo muy reducido en España.

Las exenciones fiscales, que en el conjunto de la UE significan el 26,1% de las ayudas, no han sido utiliza-

CUADRO 5
AYUDAS ESTATALES A LOS SECTORES INDUSTRIAL Y DE SERVICIOS

Por tipo de instrumento de apoyo, 1999-2001. %

Tipo de ayuda						
	Subvenciones	Exenciones fiscales	Participaciones de capital	Préstamos bonificados	Aplazamiento impuestos	Garantías
Austria	82,2	—	0,1	12,3	—	5,4
Bélgica	78,7	14,9	0,2	5,5	0,3	0,4
Dinamarca	86,7	10,0	—	2,5	—	0,9
Alemania	49,9	35,8	0,2	7,2	0,9	6,1
Grecia	81,2	18,7	—	0,0	—	0,1
España	88,1	—	0,7	11,1	—	0,1
Finlandia	93,8	1,5	—	4,6	—	0,1
Francia	47,1	38,7	—	10,4	0,3	3,5
Irlanda	18,9	76,8	4,3	—	—	0,0
Italia	77,9	17,5	0,3	4,1	—	0,3
Luxemburgo	94,3	—	—	5,7	—	—
Holanda	78,1	8,7	—	5,8	4,9	2,5
Portugal	78,3	11,0	0,9	8,5	—	1,4
Suecia	73,8	14,2	1,0	10,8	—	0,2
Reino Unido	96,2	2,6	1,1	0,1	—	—
EU	63,3	26,1	0,3	6,6	0,5	3,1

FUENTE: Comisión de las Comunidades Europeas, «Marcador de ayudas estatales», actualización primavera 2003 [COM (2003)225]. Bruselas.

das como instrumento de política industrial en el caso español.

La reducida utilización de este instrumento en el caso español contrasta con el impacto positivo del mismo, que pone de manifiesto la experiencia internacional. En el caso de EEUU, las desgravaciones fiscales a la inversión en I+D fueron introducidas en 1981 y han estado operando desde entonces (con un lapso de un año en 1995). Según Hall (2001), la evidencia empírica derivada de la aplicación de esta medida de fomento de la innovación industrial en Estados Unidos permite afirmar que la elasticidad de los gastos en I+D en relación con las desgravaciones excede la unidad; es decir, la pérdida de ingresos fiscales es superada por el gasto inducido en I+D.

De modo complementario con el análisis comparativo con otros países europeos que se acaba de realizar, el cuadro 6 recoge los presupuestos destinados a «política industrial y energética» durante el período más reciente. Varias conclusiones pueden derivarse de su examen. En primer lugar, la ausencia de lo que se ha definido como políticas industriales activas (Myro, 1994); un programa como el de «competitividad de la empresa industrial», que se introduce en el año 2000 con acciones de apoyo al diseño y de fomento de la sociedad de la información, desaparece a partir del año siguiente.

Asimismo, la línea presupuestaria de «desarrollo industrial», que se pone en marcha el año 2003 como consecuencia de un reparto competencial con el Ministerio de Economía (consecuencia, en parte, de la desaparición del Ministerio de Industria y Energía),

cuenta con un presupuesto que ni siquiera alcanza el millón de euros.

En segundo lugar, el presupuesto destinado formalmente a «política industrial y energética» no sólo se reduce un 9,7% en el período 2000-2004 (en términos corrientes), sino que además en su mayor parte va destinado a acciones de explotación minera y desarrollo alternativo de comarcas mineras (3.646,4 millones de euros en el conjunto del período considerado, que representan el 50,2% de total).

De las actuaciones de «reconversión», el más claro exponente es el sector de construcción naval. Aunque en un principio el plazo para la concesión de ayudas en forma de primas estaba limitado por el Reglamento (CE) 1540/58 del Consejo hasta finales del año 2000, la detección de prácticas de competencia desleal de determinados países asiáticos permitió su prolongación durante varios años. De esta forma, prácticamente el 93% de las acciones de reconversión y reindustrialización son, en realidad, primas y subvenciones al tipo de interés destinado al sector de construcción naval.

En definitiva, sólo las acciones de incentivos regionales a la localización industrial —cofinanciadas con fondos FEDER— tienen un componente de política activa. En el año 2004 esta línea presupuestaria contó con 275,6 millones de euros, una de las de mayor volumen en términos absolutos. En todo caso, parece exagerado definir estas acciones —como lo hace la memoria de acompañamiento de los presupuestos— como «(...) la mejor alternativa de política regional dentro del marco en que se desenvuelve la economía española».

CUADRO 6
ESPAÑA: PRESUPUESTOS DE POLÍTICA INDUSTRIAL Y ENERGÉTICA

Clasificación funcional en millones de euros

Programa	2000	2001	2002	2003	2004	% crecimiento 04/00	% s/total
Seguridad nuclear y protección radiológica	32,89	33,85	35,97	42,84	48,18	46,47	2,67
Dirección y servicios generales	33,76	—	—	—	—	—	0,46
Regulac. y protecc. de la propiedad industrial	55,64	54,14	58,25	117,56	62,32	12,00	4,79
Calidad y seguridad industrial	22,69	12,69	10,92	13,08	9,08	-59,98	0,94
Competitividad de la empresa industrial	130,41	3,07	—	—	—	—	1,84
Reconversión y reindustrialización	354,27	310,72	200,44	204,83	204,52	-42,27	17,54
Incentivos regionales a la localización industrial	270,59	270,64	270,59	270,81	275,58	1,84	18,68
Desarrollo industrial	—	—	0,00	0,91	0,69	—	0,02
Normativa y desarrollo energético	42,05	26,01	26,42	43,34	59,70	41,98	2,72
Desarrollo alternativo comarcas mineras del carbón	—	—	—	96,31	114,60	—	2,90
Explotación minera	686,59	686,90	686,63	692,78	695,96	1,36	47,44
TOTAL	1.628,89	1.398,02	1.289,22	1.482,48	1.470,63	-9,72	100,00

FUENTE: Elaboración propia a partir de los Presupuestos Generales del Estado.

POLÍTICA INDUSTRIAL Y «MODELO MULTINIVEL» EN ESPAÑA ↓

En estructuras administrativas complejas, como es el caso de la española, en las que conviven distintos niveles administrativos, existen diferentes modos de formulación de políticas (Wallace y Wallace, 2000). En el caso de la política industrial se podría hablar de un «modelo multinivel», en cuya elaboración y gestión intervienen profusamente, además de los actores institucionales tradicionales (nacionales y europeos), agentes y autoridades regionales.

Así, tal como se observa en el esquema adjunto, las actuaciones de promoción de la industria llegan a las empresas a través de un sistema escalonado complejo, en el que las regiones, en cuanto administraciones más cercanas al tejido empresarial, suelen actuar como gestoras e implementadoras no sólo de sus propios programas, sino también de los de administraciones supranacionales (en virtud del principio de subsidiariedad) y también de determinadas acciones de carácter estatal (gráfico 1).

Una aproximación al peso de cada uno de los niveles administrativos puede hacerse a partir de la base de datos «Support Measures and Initiatives for Enterprises» (SMIE), elaborada por la Comisión Europea, que recoge (a fecha de junio de 2004) un total de 1.560 acciones puestas en marcha por los distintos países europeos, agrupadas por tipología de las medidas, objetivos que persiguen y niveles de gobierno. A partir de esta base, se ha elaborado el cuadro 7, en el que claramente puede apreciarse cómo España es, junto con Bélgica, el país en el que las medidas de carácter subnacional (adoptadas a nivel regional o provincial) tienen un mayor peso, al representar el 70,9% y el 75,3%, respectivamente, de las medidas de apoyo empresarial. En el extremo opuesto (y al margen del caso especial de Luxem-

burgo) estaría Francia, donde el 98% de las acciones de apoyo a las empresas se adoptan desde la Administración Central.

No es éste el lugar para un análisis detallado de la política industrial de las comunidades autónomas, para el que se cuenta con el excelente trabajo de Plaza y Velasco (2001). Aquí tan sólo resaltaremos dos características. De un lado, la utilización de un amplio espectro de medidas de apoyo financiero directo a las empresas (cuadro 8) por parte de las agencias que asumen el papel de impulso al desarrollo empresarial en las diferentes comunidades autónomas.

Como se observa en el cuadro 8, estos instrumentos comprenden, en algunos casos, incluso la subvención al tipo de interés en los créditos en un momento en que dichos tipos han llegado a alcanzar mínimos históricos.

Por otro lado, conviene comparar los presupuestos que las comunidades autónomas dedican al apoyo a la industria (dentro de la clasificación funcional) (7). El gráfico 2 muestra en su eje de ordenadas el presupuesto industrial de cada comunidad autónoma en relación con el número de habitantes. En el eje de abscisas se representa el peso que supone el sector secundario en la estructura económica de cada región. Con excepción de Navarra y el País Vasco —y en menor medida Asturias, Cantabria y Castilla y León—, no se detecta una clara correspondencia entre la importancia del sector industrial con relación al VAB total, y un mayor esfuerzo presupuestario regional hacia la industria, medido a través de la canalización de mayor volumen de recursos presupuestarios por habitante hacia dicho sector.

SERVICIOS A LA INDUSTRIA ↓

La tercera de las líneas de política industrial señalada en la tipología esbozada al comienzo del artículo

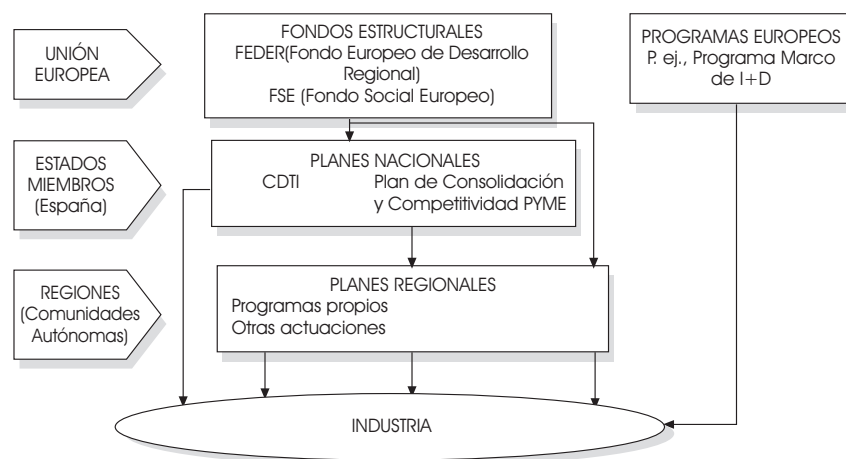


GRÁFICO 1
AYUDAS A LA ACTIVIDAD INDUSTRIAL

Esquema multinivel

FUENTES:
IMPIVA y elaboración propia.

CUADRO 7
DISTRIBUCIÓN DE LAS MEDIDAS DE APOYO A LAS EMPRESAS POR NIVELES DE GOBIERNO

%	A	B	DK	FIN	F	D	EL	IRL	I	L	NL	P	E	S	UK	UE
Nacional	57,8	24,7	95,0	85,3	98,0	51,6	95,5	95,5	32,1	100,0	68,4	93,3	29,1	76,9	85,2	66,2
Subnacional	42,2	75,3	5,0	14,7	2,0	48,4	4,5	4,5	67,9	0,0	31,6	6,7	70,9	23,1	14,8	33,8

FUENTE: Elaboración propia a partir de «Support Measures and Initiatives for Enterprises», Comisión de la UE (junio 2004).

lo es la prestación de servicios y/o la promoción de infraestructuras tecnológicas (8). Sin embargo, dentro del bloque de servicios a la industria, se encuentra un amplio abanico de actividades que, aunque de un modo u otro, sirven para mejorar el funcionamiento de las actividades empresariales, ocupan posiciones estratégicas distintas. Por ello, desde el punto de vista de la política industrial conviene distinguir varios tipos de funciones, atendiendo a dos elementos fundamentales para el diseño de una estrategia pública:

a) El *valor añadido* o el potencial de diferenciación que cada tipo de servicio aporta.

b) La menor o mayor necesidad de una *actuación pública* para promover la oferta de tales servicios, según la forma en que cada uno de ellos sea suministrado por el propio mercado.

Así, a partir de estos dos criterios, y sin pretensiones de exhaustividad, puede resultar de utilidad la siguiente tipología de servicios:

Operativos, que sirven para el mantenimiento integral de la empresa: limpieza, mensajería, *catering*, seguridad, etc.

Estandarizados, servicios tradicionales para la gestión empresarial: asesoría fiscal, contable, laboral, etc.

Específicos o «*a medida*», dirigidos de forma especializada a una determinada empresa: consultoría, ingeniería, diseño, etc.

Intensivos en capital, implican el empleo de recursos humanos altamente cualificados y/o utilizan infraestructuras tecnológicas: investigación y desarrollo, proyectos aplicados, formación especializada y reciclaje, etc.

El gráfico 3 ilustra esta clasificación y recoge en su eje horizontal el menor o mayor espacio para la actuación pública, y en su eje de ordenadas el nivel de aportación de valor añadido de cada tipo de servicio. En él emergen por la dificultad de su provisión y su repercusión sobre la competitividad industrial —en términos de aportación del valor añadido— los servicios intensivos en capital, que, además, son los que requieren de una actuación pública más decidida por las externalidades que este tipo de servicios comportan.

Servicios de los Centros Tecnológicos

Como se verá a continuación, la estrategia de promoción de servicios a la industria ha sido adoptada por determinadas comunidades autónomas mediante el impulso de infraestructuras (básicamente centros tecnológicos). Las actividades de servicios de los centros tecnológicos pueden categorizarse de acuerdo con diferentes criterios.

Un primer criterio de clasificación se refiere al grado de inmediatez de los problemas que atienden. A corto plazo, los problemas de carácter inmediato relacionados con la puesta en el mercado de productos y servicios son atendidos a través de los laboratorios de ensayo; básicamente se trata de ac-

CUADRO 8
AYUDAS FINANCIERAS DIRECTAS DE LAS AGENCIAS AUTONÓMICAS A LAS EMPRESAS

	Galicia IGAPE	Andalucía IFA	Cataluña CIDEM	País Vasco SPRI	Asturias IDEPA	Cast. y León ADILo	Valencia IMPIVA
Subvenciones	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Créditos	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Participaciones cartera	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Aval o garantía	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Subvenciones tipo interés	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Créditos con subvenciones al tipo de interés	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

FUENTE: Elaboración propia a partir de EURADA (Asociación Europea de Agencias de Desarrollo) año 2002/2003.

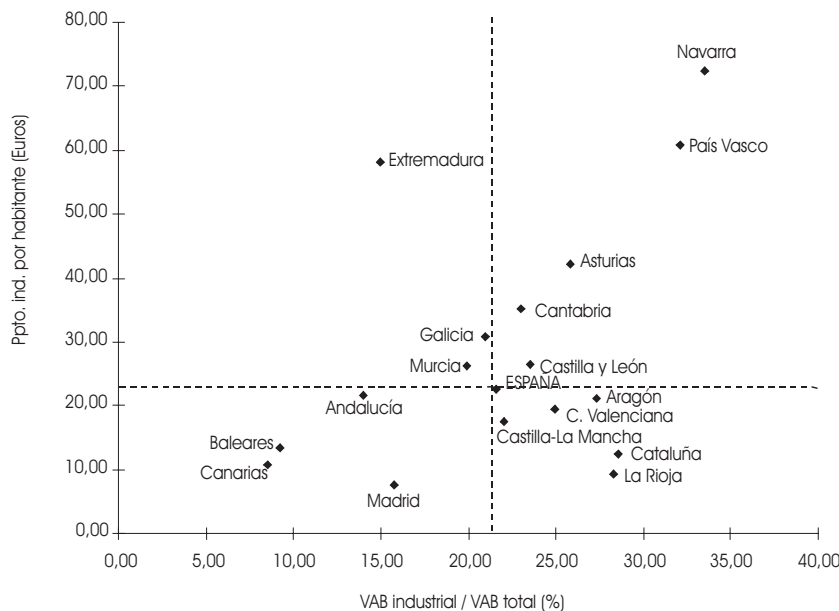


GRÁFICO 2
PRESUPUESTOS
INDUSTRIALES Y PESO
DEL SECTOR INDUSTRIAL
POR CCAA, 1993-2002

FUENTE:
Elaboración propia a partir de Ministerio de
Economía y Hacienda, INE y Funcas.

ciones de control y aseguramiento de calidad de materias primas, productos semielaborados o productos finales. En el mediano plazo se plantean problemas relacionados con el mantenimiento y mejora de los procesos de producción empresarial; aquí se incluye desde la concepción y el diseño hasta la fabricación y la organización; a este tipo de necesidades se puede atender a través de servicios de asesoramiento técnico. A más largo plazo, los centros tecnológicos pueden llevar a cabo proyectos de I+D+I (nuevos productos, nuevos procesos de producción y nuevas metodologías, etc.).

El segundo criterio de clasificación de los servicios tiene un carácter más funcional. En este sentido, los centros tecnológicos pueden cubrir tres tipos de acciones: un primer grupo de actividades guarda relación con la difusión de conocimientos (formación, información, demostración). Un segundo bloque va dirigido al fomento de las interacciones entre los agentes del sistema, especialmente las empresas, mediante acciones de incentivación y cooperación, o mejorando las transacciones de información a par-

tir de la experiencia de conocimiento de los agentes (intermediación). El tercer paquete de actividades tiene un carácter más individualizado y consiste en la prestación de servicios específicos a empresas concretas (formación a medida, consultoría, asesoramiento tecnológico, investigación bajo contrato, etc.).

Los centros tecnológicos en España

Aunque no existe una definición de centro tecnológico en España, a efectos operativos puede servir como referencia la recogida en el recuadro 2, que, en buena parte, los asimila a los centros de innovación y tecnología. La mayor parte de estos centros forman parte de FEDIT (Federación Española de Entidades de Innovación) (9), por lo que la información compilada por esta Federación puede constituir una fuente aproximada para analizar la realidad de los centros tecnológicos en España.

La primera característica a resaltar es la notable concentración de los centros tecnológicos en dos comunidades autónomas (mapa 1): el 41,6% (según el

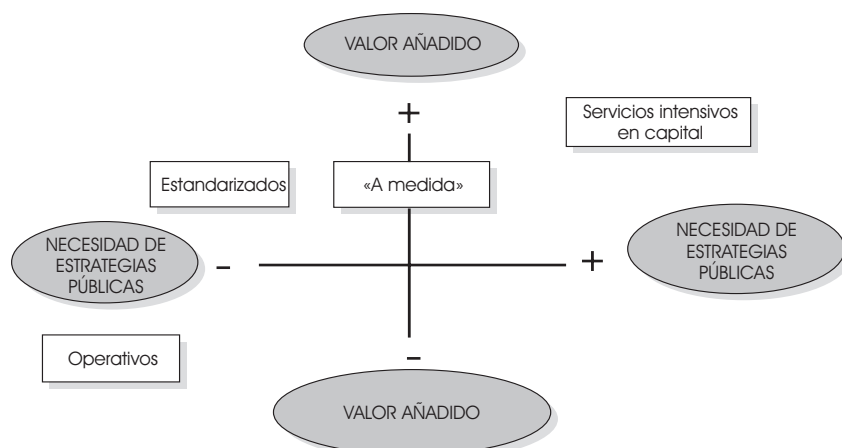


GRÁFICO 3

CLASIFICACIÓN DE SERVICIOS A EMPRESAS EN FUNCIÓN DEL VALOR AÑADIDO QUE APORTAN Y EL ESPACIO PARA LA ACTUACIÓN PÚBLICA

FUENTE:
Elaboración propia

RECUADRO 2 ¿QUÉ ES UN CENTRO TECNOLÓGICO?

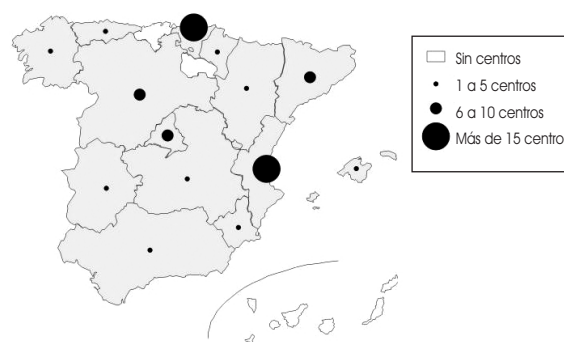
Si bien no se dispone en España de una definición legal de centro tecnológico, de forma operativa puede resultar de utilidad la del Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica (2000-2003). El Plan conceptúa como centros tecnológicos aquellos que cumplen dos requisitos: por un lado, no presentar en su órgano de gobierno o en su propiedad una mayoría de representación de las administraciones públicas; por otro lado, haber sido registrados y reconocidos como Centros de Innovación y Tecnología, de acuerdo con el Real Decreto 2069/1996.

Dicha norma exige, básicamente, tres requisitos para que una entidad sea reconocida como centro de innovación y tecnología: a) que tenga personalidad jurídica propia y no cuente con fines lucrativos; b) que entre sus objetivos estatutarios se encuentre el de contribuir a la mejora de la competitividad empresarial a través de la innovación y la tecnología y c) que actúe en España, y que sea reconocido y registrado por la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología tras acreditar el cumplimiento de determinados requisitos: disponibilidad de recursos personales y materiales adecuados, no discriminación en el acceso a sus servicios de ningún tipo de empresas, etc.

Registro de Centros de Innovación y Tecnología) o el 55,6% (según los datos de FEDIT) del total de centros se localizan en la Comunidad Valenciana y en el País Vasco. El peso relativo del sector industrial en la estructura económica, la tipología empresarial con una amplia presencia de PYMEs y especialmente las pautas de localización dispersa de las unidades empresariales en dichos territorios son algunas de las razones que contribuyen a explicar dicha aglomeración. De acuerdo con la experiencia internacional (caso de Emilia Romagna en Italia), los centros tecnológicos constituyen un instrumento de política industrial de innovación particularmente adaptado a zonas con presencia de «distritos industriales».

Una segunda característica de los centros tecnológicos en España es la de su juventud. No ha existido en

MAPA 1 CENTROS DE INNOVACIÓN Y TECNOLOGÍA EN ESPAÑA



FUENTE: FEDIT. Registro de Centros de Innovación y Tecnología. MINECO.

España una tradición arraigada sobre la importancia de promover la tecnología de cara a incrementar la competitividad empresarial. Mientras el origen del Instituto Tecnológico Danés se sitúa en 1906 y las instituciones alemanas se ponen en marcha tras la segunda guerra mundial, el surgimiento de los centros tecnológicos españoles comienza de forma mayoritaria en la segunda mitad de los años ochenta y principios de los noventa del siglo pasado. En el periodo 1986-1995 se crean el 52,4% de los centros tecnológicos existentes en España; de modo específico, en dicha década se constituyen las tres cuartas partes del total de institutos tecnológicos valencianos.

Los precedentes de los centros tecnológicos en España lo constituyen las asociaciones de investigación industrial (véase la valoración de estos antecedentes en Braña, Buesa y Molero, 1984). En el caso de la Comunidad Valenciana puede considerarse a Inescop, creado en 1976, como el instituto que sirvió de referencia al conjunto de centros creados a partir de la segunda mitad de los años ochenta.

CUADRO 9
NÚMERO DE CENTROS FEDIT

Comunidad	Antes de 1985		1986-1995		Después de 1995		Total	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Cataluña	3	50,0	2	33,3	1	16,7	6	100,0
Comunidad Valenciana	4	25,0	12	75,0	0	0,0	16	100,0
País Vasco	8	42,1	6	31,6	5	26,3	19	100,0
TOTAL ESPAÑA	23	36,5	33	52,4	7	11,1	63	100,0

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de FEDIT.

La puesta en marcha de estas iniciativas constituye una expresión de las políticas regionales descentralizadas que comienzan a desplegarse en distintas comunidades autónomas a medida que asumen competencias en el ámbito industrial, tras la aprobación de sus respectivos estatutos de autonomía (Mas, 1996), con la consiguiente posibilidad de disponer de presupuestos en el marco del «modelo multinivel» al que se hacía referencia en la sección precedente. Pero, además, el momento de lanzamiento de los centros tecnológicos viene a coincidir en el tiempo con el de ingreso de España en las comunidades europeas, lo que facilitó el acceso a programas comunitarios para financiar tales infraestructuras.

Tanto en el caso valenciano como en el vasco —que como se acaba de ver concentran la mayoría de los centros tecnológicos españoles— se produce una clara descentralización de dichas entidades siguiendo el modelo de distribución territorial del tejido productivo. La proximidad a las empresas (la ubicación de los centros «a pie de fábrica») se presenta como un factor de eficiencia de cara a romper la distancia (no sólo física) de las empresas respecto a las medidas de política de innovación y, en términos más generales, respecto a la propia Administración Pública.

Sin embargo, más allá de esta similitud, un examen pormenorizado de la forma de funcionamiento de los modelos vasco y valenciano permite apreciar dos diferencias fundamentales entre ambos.

La primera diferencia se refiere al tipo de actividades específicas de servicio que desarrollan los centros tecnológicos en cada uno de los territorios. Esta diferencia puede apreciarse a partir del análisis de los ingresos generados por cada uno de los servicios prestados. A estos efectos, los servicios pueden subdividirse en tres bloques: investigación y desarrollo tecnológico, asesoramiento tecnológico y transferencia de tecnología y formación.

El primero de estos apartados, la investigación y el desarrollo tecnológico, representa más de tres cuartas partes de los ingresos de los centros del País Vasco (76,9%), mientras que no alcanza la mitad de la

facturación total de los institutos valencianos (47,8%). Esta diferente orientación de los servicios —de I+D en el País Vasco, y de asesoramiento y transferencia de tecnología en la Comunidad Valenciana— responde, en buena parte, a la distinta especialización sectorial (mayor peso de los sectores de alta y media tecnología en el caso vasco, frente al predominio de los bienes de consumo en la Comunidad Valenciana).

Ello condiciona el tipo de demanda de servicios que reciben los centros. Junto al mayor peso del asesoramiento y la transferencia tecnológica, los centros valencianos utilizan, también en mayor medida, la formación como una estrategia de atracción de nueva demanda y de interlocución con las empresas (los ingresos por formación representan el 11,8% de los ingresos en el caso valenciano, frente al 4,6% que significan en el País Vasco).

La segunda diferencia entre los modelos valenciano y vasco tiene que ver con la forma de organización y de gestión de los centros y, de modo más concreto, con la participación de los agentes privados. La forma jurídica más habitual entre los centros del País Vasco es la fundación sin ánimo de lucro (existe una regulación específica vasca), hasta el punto de que en la segunda mitad de los noventa adoptaron esta forma centros preexistentes. Los institutos de la Comunidad Valenciana, por su parte, están configurados como «asociaciones de empresas». En el caso valenciano el número de empresas que participan de un modo u otro en la gestión de los centros es muy elevado (4.484 empresas, frente a 6.549 en toda España).

CONCLUSIÓN

Del análisis realizado, se desprende el raquitismo de la política industrial española de los últimos años, tanto en términos cuantitativos (por la debilidad de los recursos presupuestarios destinados a la promoción de la industria) como de inconsistencia —con las excepciones señaladas— de los instrumentos y dispositivos utilizados. Esta afirmación de carácter general puede extenderse y amplificarse en el caso de los sectores tradicionales o manufactureros, que han recibido una atención escasa en un marco de actuación dominado por la idea de que «la política indus-

trial, *por naturaleza*, es de carácter horizontal» (10) (Comisión, 1990).

En un contexto de notable crisis industrial de los sectores tradicionales, las perspectivas de futuro para la adopción de una política industrial más vigorosa parecen estar cambiando. El punto de partida es el reconocimiento de la conveniencia de tomar en consideración las «necesidades específicas de los sectores» (Comisión, 2004).

Sin olvidar el hecho de que la política industrial no tiene un efecto inmediato, directo y automático sobre las empresas, este cambio de actitud que se detecta en relación con la política industrial exige, no obstante, aprender de la experiencia al menos en dos ámbitos. De un lado, en cuanto a la coordinación de los dispositivos y la complementariedad e interacción entre los instrumentos; de otro, en lo que respecta a la eficacia de la gobernanza de la gestión, y en particular, el desarrollo de la cultura y prácticas de evaluación.

NOTAS ↴

- (1) Comunicación de la Comisión, «La política industrial en la Europa ampliada», Bruselas 11.12.2002 (COM (2002) 714 final).
- (2) En Navarro (2003) puede encontrarse una revisión sintética de algunos desarrollos teóricos recientes con implicaciones para la política industrial.
- (3) Puede visitarse a este respecto la web www.newapproach.org.
- (4) Las normas sobre electrotecnia y electrónica son elaboradas por la *Comisión Electrotécnica Internacional (IEC)*.
- (5) La titularidad de estos derechos es transmisible a través de transferencia. Pero, asimismo, el titular puede autorizar a un tercero a que explote su derecho, reservándose la titularidad mediante licencia de explotación.
- (6) En el caso de Alemania hay que tener en cuenta que una parte importante de estas ayudas van dirigidas a los nuevos Länder.
- (7) Esta función presupuestaria puede subvalorar los recursos destinados a la industrial, al no incorporar los presupuestos de sociedades y empresas públicas promovidas por las CCAA.

(8) Una versión más detallada del contenido de esta sección puede verse en Mas (2003).

(9) Algunas entidades privadas sin ánimo de lucro, que no son centros de innovación y tecnología, pero que tienen capacidad y actividad demostrada en acciones de I+D, son también miembros de FEDIT.

(10) El subrayado es del autor.

BIBLIOGRAFÍA ↴

BEATH, J. (2002): UK Industrial Policy: old tunes on new instruments? *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 18, n.º 2.

BRAÑA, J.; BUESA, M. y MOLERO, J. (1984): *El Estado y el cambio tecnológico en la industrialización tardía. Un análisis del caso español*, Fondo de Cultura Económica, Madrid.

COMISIÓN EUROPEA (1990): «La política industrial en un entorno abierto y competitivo», COM (90), 556 final.

COMISION EUROPEA (2004): *Fostering structural change: an industrial policy for an enlarged Europe*, Brussels 20-4-2004 COM (2004), 274 final.

HALL, B. (2001): «The Economics of R&D Tax Credits», a presentation given to the Tax Policy Institute Conference on «R&D Tax Credit», Washington D.C. www.berkeley.edu/bhhall/rtaxpolicy01.pdf.

LEAHY, D. y NEARY, J. P. (2001): «Robust rules for industrial policy in open economies», *The Journal of international trade and economic development*, 10/4, diciembre.

LEVET, J. L. (dir.) (2003): «*Les aides publiques aux entreprises: une gouvernance, une strategie*», Commissariat Générale du Plan, París.

MAS, F. (2003): «Centros Tecnológicos y Sistemas Regionales de Innovación», en *Investigaciones Regionales*, n.º 3.

MAS, F. (1996): «Enterprise support structures», en OCDE (1996): «*Networks of enterprises and local development: competing and co-operating in Local Productive Systems*», París.

MYRO, R. (1994): «La política industrial activa», en *Revista de Economía Aplicada*, vol. II (6).

NAVARRO, LL. (2003): «Industrial policy in the economic literature. Recent theoretical developments and implications for EU policy», *Enterprise Papers*, n.º 12, European Commission.

PLAZA, B. y VELASCO, R. (2001): *Política industrial de las Comunidades Autónomas*, Círculo de Empresarios Vascos, Bilbao.

WALLACE, H. y WALLACE, W. (2000): *Policy-making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford.