

regionales de la desocupación en Argentina. El último capítulo, 14, elaborado por Julio Berlinski, analiza finalmente el sistema de incentivos y el tratamiento comercial de los bienes de capital en Argentina en la última década. La conclusión general de esta tercera parte es que, al igual que sucede con las infraestructuras y el crecimiento, la existencia de procesos de integración es condición necesaria, pero no suficiente, para que las desigualdades regionales tiendan a disminuir, en consecuencia los procesos de integración por sí solos no garantizan en ningún caso una reducción de las disparidades regionales.

En definitiva, los anteriores comentarios no deben ocultar que nos encontramos ante un libro interesante para aquellos estudiosos de las experiencias de crecimiento y convergencia en ciertos países de América Latina, especialmente Argentina, quizá por ser este el país anfitrión del seminario que ha dado origen al libro. En él se muestra como los consensos sobre las características del crecimiento regional en España, de las que hablaba al principio de esta reseña, no son todas ellas aplicables directamente y con generalidad a otros países que nos son cercanos, si no en la distancia, si en la cultura, al menos en los períodos de tiempo analizados en el libro.

Finalmente y dado que el libro lleva por título *Convergencia económica e integración* no me resisto a poner en cuestión los fundamentos de la aparente exclusividad (y desde luego de la primacía) que ostenta el actual énfasis en el estudio de la convergencia económica, tanto para los economistas académicos como para los consejeros y políticos, los medios de comunicación y la opinión pública en general. Puesto que la convergencia en renta *per capita* puede lograrse tanto por el crecimiento del numerador (la renta) como por la caída del denominador (la población o el empleo) no parece deseable una convergencia basada en el despoblamiento de los territorios, algo que tanto nuestro país como otros de los analizados en el libro han vivido con especial intensidad en determinados períodos de su historia reciente. Desde esta perspectiva parece razonable cambiar el énfasis en los objetivos desde la convergencia hacia el crecimiento económico, y cobra especial sentido la combinación de objetivos que propugna la política de fondos estructurales seguida por la Unión Europea: convergencia en rentas *per capita* acompañada por cohesión social y territorial. Cohesión territorial que se consigue frenando las tendencias a la concentración, que por ejemplo vivió nuestro país con especial intensidad hasta finales de los setenta, y mejorando el reparto interno de la renta.

**Francisco J. Goerlich Gisbert**

Universidad de Valencia e IVIE

#### **4. Política industrial de las Comunidades Autónomas**

*Beatriz Plaza y Roberto Velasco*

Círculo de Empresarios Vascos, Bilbao, 2001. 393 páginas.

ISBN: 84-368-1558-0

Beatriz Plaza y Roberto Velasco nos ofrecen una extensa y rica visión de las principales actuaciones que en materia de política industrial vienen desarrollando en los últimos tiempos los gobiernos de las Comunidades Autónomas más activas en esta materia. Ocho en total; lo que permite un amplio acercamiento al conjunto español. Antes de entrar en los contenidos que refrendan propiamente el título del libro, los autores presentan en la primera parte del trabajo un «análisis de las necesidades de las empresas y campos de apoyo público», lo cual sirve para abalizar el múltiple y cambiante paisaje —el de la política industrial—, que se bifurca en vías de ida y vuelta entre la Administración del Estado y las Administraciones Regionales.

La polémica sobre la conveniencia o necesidad de actuación pública hacia las empresas, mediante ayudas directas o por la vía de la regulación, ha estado presente durante las últimas décadas en los foros académicos, políticos, empresariales y sindicales. Dependiendo de circunstancias económicas (situación del ciclo económico), posiciones ideológicas de los gobiernos en el poder y, especialmente, de la capacidad de influencia de distintos grupos de presión que operan, en distintas etapas, cerca de las decisiones de las administraciones, la aplicación y resultados de esta intervención han sido variados y heterogéneos. En los setenta y ochenta, la corriente dominante en el análisis económico fue crítica con la intervención. Desde posiciones liberales, sostenidas en el pensamiento clásico o en sus reformulaciones neoclásicas, se mantenía que el mercado asignaba eficientemente los factores y recursos.

Frente a esta posición mayoritaria, la principal argumentación teórica sobre la conveniencia de aplicar una política industrial residía en la existencia de economías externas de naturaleza tecnológica o derivadas del tamaño del mercado que influían positivamente en el desarrollo de las empresas. Una intervención cuidada por parte del gobierno permitía reforzar los conglomerados industriales y la eficiencia empresarial.

Aún así, las tesis tradicionales defendían que las únicas economías externas relevantes, en este sentido, eran las de naturaleza tecnológica no pecuniaria y con relevancia internacional. Por su parte, los defensores de la política industrial han venido sosteniendo que, en mercados imperfectos, las economías externas (pecuniarias) ofrecen frecuentes fuentes de ganancias, y que por lo general actúan más en un plano regional o metropolitano que en uno internacional (Krugman, 1992), o que operan en determinadas concentraciones geográficas o aglomerados urbanos, base territorial sobre la que se estructura la competitividad internacional (Porter, 1980 y 1990). Para explicar la localización de ciertas actividades industriales en España se ha puesto de manifiesto que las economías externas territoriales favorecen la intervención en aras de la mejora de la productividad industrial (Callejón y Costa, 1995; Myro, 1994). Estas argumentaciones refutarían el modelo competitivo clásico del equilibrio económico.

Sea como fuere, procede constatar un hecho apenas controvertido. Todos los países y sus Gobiernos respectivos, con distintas medidas y procedimientos, y con una graduación de intensidad variable, han intentado proteger los intereses de sus industrias nacionales, frente a la competencia exterior; incluso de forma más activa

cuanto más potente es su propia industria (Segura, 1992). Por tanto, a menudo, la polémica ha sido más de corte intelectual y derivada del análisis económico relacionado con los efectos perversos que dicha intervención puede originar sobre el mercado y la competitividad de las propias empresas, que de la constatación de la experiencia. De ahí que se haya señalado con acierto que la cuestión relevante en el debate sobre política industrial no es si debería emprenderse una política industrial, sino más bien ¿que tipo de política industrial debería llevarse a cabo? (Audretsch, 1992).

El apoyo financiero, a través de incentivos económicos (y fiscales), ha constituido tradicionalmente el procedimiento más utilizado por los poderes públicos para evitar el declive de sectores y empresas en reconversión o para promocionar determinadas industrias que, por sus características, ejercían un efecto de arrastre sobre el resto de actividades económicas, o eran capaces de erigirse en *líderes tecnológicos* que ganaban cotas del mercado exterior y, por tanto, valor añadido en la escala de la competencia internacional.

En el pasado, la política industrial, tanto en el debate como en ejercicio público de la misma, se centraba básicamente en sectores o ramas de actividad o en grandes empresas. Aunque larvado ya en la década de los años sesenta, con la llegada de las crisis de los setenta y la brusca ruptura de la tendencia a la concentración industrial, se dio paso al fenómeno de la descentralización productiva. Este proceso, basado en la transformación del sistema tecnológico *por elevación*, nos mostró que el crecimiento económico distaba mucho de ser suave y homogéneo como habían explicado las teorías clásicas y neoclásicas, que introducían el supuesto implícito de que el progreso técnico (lo mismo que la población) podía expresarse en términos de una tasa global.

Por el contrario, mientras unos sectores industriales iniciaban una fase de declive, otros totalmente nuevos comenzaban a emerger (Freeman, Clark y Soete, 1982) coincidiendo con una reasignación mundial de factores y recursos como consecuencia de la crisis de los precios de la energía y materias primas. Mientras la vieja concepción de la producción en masa, *taylorista* o *fordista*, entraba en crisis, se implantaba con rapidez un nuevo modelo que introducía flexibilidad en los sistemas de producción, a partir de tres hechos: i) los procesos de subcontratación entre mallas jerarquizadas de empresas, ii) los nuevos *huecos* de mercado que abría la demanda de productos emergentes, y iii) la adaptación de las unidades productivas de pequeña y mediana dimensión a los dos hechos anteriores.

Este resurgimiento de la *pyme* en el horizonte económico iba a tener su influencia en el modo de intervención de los gobiernos en la actividad industrial de sus países respectivos. A la cabeza de todos ellos, Estados Unidos, en primer lugar, en 1953, mediante la creación de la agencia del gobierno federal «*Small Business Administration*», y Japón a continuación, desde 1958, con el establecimiento de la «*Small Business Credit Insurance Corporation of Japan*», definieron líneas maestras de apoyo a las pequeñas y medianas empresas.

Más tarde y tímidamente irían apareciendo entidades de apoyo a las *pyme* en Europa: Reino Unido, Francia, Italia..., al final de la década de los sesenta y durante los

años setenta, especialmente. En España, a mitad de la década de los setenta, tras diversos acercamientos a la materia en años anteriores. Sin embargo, el principal impulso vendría de la mano de la Comisión Europea a partir de la década de los ochenta, en aplicación de las medidas de corte horizontal a las empresas y del protagonismo económico e institucional que habían alcanzado estas unidades empresariales de menor tamaño, por su capacidad de generar empleo y superponerse (con numerosas *entradas y salidas*) a las etapas bajas del ciclo.

Igualmente, un renovado impulso procedió de la intervención de los Gobiernos regionales de la mayor parte de los países europeos; en el caso español, las Comunidades Autónomas política e industrialmente más dinámicas, a la luz de las nuevas corrientes del desarrollo regional, constituyeron sus propias entidades especializadas y armaron un instrumental de promoción industrial dirigido fundamentalmente a las pequeñas y medianas empresas que tuvo y sigue teniendo una destacada relevancia.

Con el impulso de esta vertiente regional y el nuevo enfoque comunitario, los programas de apoyo a las unidades productivas fueron sofisticándose paso a paso hasta entrar en el corazón de los aspectos relacionados con la innovación de la empresa: la generación de recursos tecnológicos y su financiación, la cualificación de los recursos humanos, la modernización de los sistemas de gestión y organización empresariales, la estrategia de diferenciación de producto (vía diseño y calidad), y la internacionalización y cooperación empresarial. Los nuevos criterios de *horizontalidad* de las ayudas empujaron a la propia Comisión Europea y, desde ella, a los Gobiernos de los Estados miembros, a ir cambiando los viejos incentivos financieros a la inversión por estos otros de *ayuda financiera integrada*, a menudo, incluso, sustituida por servicios de consultoría y asistencia técnica, formación, información especializada, o integración de un proyecto empresarial en otro colectivo con empresas del mismo o distinto país.

En un ambiente de estas características que subyace al trabajo, Plaza y Velasco, después de realizar un breve análisis sectorial de la industria española, trazan primero un recorrido pormenorizando —más de la mitad del libro— de los promotores, ámbitos de actuación y programas de la política industrial del gobierno Central. Y pasan a concentrarse después, con más detalle si cabe, en la segunda parte del libro, en los sistemas regionales de promoción industrial, describiendo funcionalmente las actuaciones de los gobiernos de las Comunidades Autónomas de Cataluña, Madrid, Valenciana, País Vasco, Andalucía, Galicia, Principado de Asturias y Murcia. Por el momento los autores parecen haberse concentrado en las que gozan de un mayor desarrollo en agentes e instrumental y no se refieren a las otras nueve Comunidades. Canarias, seguramente no tanto por razones periféricas cuanto por otras de edición, ha quedado excluida de los mapas que ilustran el trabajo.

Recorridas ya un par de décadas de *doble* promoción industrial —la del Estado y la local, casi siempre acompañadas de recursos comunitarios— convendría a estas alturas del partido «*industria-pyme*» estudiar con rigor a dónde se ha ido y a dónde se quiere ir. Porque por ahora, al menos a primera vista, no se sabe con precisión, ni desde la visión estatal ni desde la regional. Cuando en 1994 se realizaron

por parte del Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa Industrial (del MINER) los estudios previos que condujeron a formular, concertar con las Comunidades Autónomas y aprobar la «*Iniciativa Pyme de desarrollo Industrial*», pudo mostrarse que los organismos públicos con vocación de apoyo a la *pyme* española superaban la cifra de 20 a escala nacional y de 200 en el ámbito autonómico; en total se estaban ejecutando en aquel momento más de 1.500 programas distintos. De la lectura del libro de Plaza y Velasco no parece que las cosas hayan cambiado mucho, tampoco de la coordinación institucional. A la luz de los recientes y pobres resultados del esfuerzo tecnológico por parte de las empresas y del lento (casi inmóvil) crecimiento de la productividad en los últimos años urge un minuto de reflexión y otro de atrevimiento para realizar una evaluación de calado que cuantifique la eficacia de la gestión de los programas y la eficiencia del gasto público del conjunto de fuentes públicas.

Es cierto, no obstante, que no todas las cosas ni en todos los sitios son iguales. Hay políticas y programas nacionales y regionales que funcionan bien y otros que no. Muchos probablemente no servirán para casi nada, salvo para lucimiento de la clase política y de funcionarios que tienen que justificar «blandas» posiciones de *policy makers*. Pero esto sería cuestión de estudiarlo ponderadamente, evitando prejuicios intervencionistas o neoliberales; o sea, con la lupa y el instrumental del economista o investigador de ciencias sociales.

Por ejemplo, Plaza y Velasco, a través de su minucioso recorrido de las políticas aplicadas por las Comunidades Autónomas, concluyen que la Valenciana está muy ajustada a las necesidades de su tejido empresarial y que el modelo de la red institucional de institutos tecnológicos creados por el IMPIVA ha acertado a articular en torno al objetivo central de mejora del sistema de innovación regional; es más, argumentan los autores que el «modelo valenciano» es muy positivo y, con algunos matices —los *vaivenes* del voluntarismo político, que afectan periódicamente a las Agencias de Desarrollo Regional—, puede ponerse de ejemplo a seguir en España y fuera de ella. Sobre otra región, la de Cataluña, indican que la Generalitat en los ámbitos de la promoción exterior y de las tecnologías de la información ha desplegado políticas efectivas, pero, por el contrario, su actuación en el capo de la política tecnológica se ha visto limitada, especialmente por la escasa relevancia de los centros tecnológicos. Del País Vasco, coligen que el saldo es favorable por su proactividad y que, aún teniendo en cuenta una etapa de escasa capacidad de diálogo social, se ha ido aumentando la colaboración público-privada; remarcan el exceso de voluntarismo en la política de reconversión y una mejor operativa en la de promoción.

En el lado opuesto de la balanza figura particularmente la Comunidad de Madrid, a la que se atribuyen pocos logros y muchos fracasos en materia de apoyo industrial a las empresas. Se enfatiza en el desconocimiento de los programas y hasta de los organismos encargados de su desarrollo —de «pésima gestión» se tacha al IMADE a partir de 1993—, que han optado por una gestión burocrática impidiendo una aproximación a los problemas reales de los empresarios, primando, además, la política territorial sobre la industrial.

Nos hallamos por tanto ante un complejo mosaico, con mucha riqueza y matices en cuanto a políticas y programas dirigidos prioritariamente a las pequeñas y medianas empresas. No tan rico seguramente en cuanto a recursos destinados a los mismos, aún teniendo en cuenta que en el libro se aportan datos millonarios referidos al período 1996-1999 —cerca de 1,5 billones de pesetas destinados a políticas de financiación de la Administración central. Y ello, de un lado, porque en el cálculo que se presenta se mezclan recursos de distintos orígenes y aplicaciones y, de otro, porque conviene mantener una cierta cautela sobre las cifras aportadas ya que la fuente de la que se toma la información procede de un balance de gestión del partido político que gobierna España en los últimos años. No se trata pues de una fuente estadística o de otra que tenga un origen contrastado.

Son bien acertados los dos principales avisos que subyacentemente expresan los autores hacia los responsables de las políticas. En primer lugar, evitar la manipulación política o la política partidista respecto a programas e instrumentos de acción industrial que suele generarse con frecuencia tras procesos electorales y cambios institucionales en los gobiernos regionales. Y, en segundo, evitar la mala gestión de los organismos o entidades responsables de dicha acción; en este caso mala gestión suele confundirse con escasa o nula profesionalidad de los funcionarios y empleados públicos que formulan políticas, redactan programas y montan instrumentos. También una recomendación está presente a lo largo del libro: la esencia de la cooperación público-privada para el robustecimiento de la política industrial.

El trabajo tiene una secuencia funcional definida, pero en buena medida carece de un guión estructural que le dé unidad y homogeneidad para facilitar la comprensión global y el seguimiento. En estudios que reúnen tanta información, el lector agradece que de vez en cuando figuren recuadros o esquemas que permitan visualizar sintéticamente la materia o partes fundamentales de la misma. Probablemente la opción de titánico esfuerzo de exhaustividad que han elegido Plaza y Velasco conduce a demasiada minuciosidad de programas, cifras o datos, en ocasiones con un grado de contraste que puede ser discutido, especialmente cuando en busca de información se tiene que recurrir a folletos o memorias corporativos de los organismos o entidades responsables del ejercicio de las políticas, ya que éstos con facilidad caen en la alharaca institucional. Incluso el propio intento de lo exhaustivo a menudo deja cosas fuera.

Al menos una pregunta queda en el tintero. ¿Cómo puede demostrarse que España es «uno de los países del mundo con mayor nivel de descentralización de la Política Industrial y que hoy no desmerecemos de los países punteros en materia de Política Industrial»?

## Referencias

- Audretsch, D. (1992): «La política industrial: algunos ejemplos internacionales», en *Política industrial, teoría y práctica*, Colegio de Economistas de Madrid (edit.), pp. 63-90, Madrid.
- Callejón, M. y Costa, M.T. (1995): «Economías externas y localización de las actividades industriales», *Economía Industrial*, 305:75-86.
- Freeman, Ch., Clark, J., y Soete, L. (1982): *Unemployment and technical innovation. A study of long wa-*

228 *Reseña de libros*

- ves and economic development*, SPRU, Frances Pinter (publ.), London. Existe versión española (1985): *Desempleo e innovación tecnológica. Un estudio de las ondas largas y el desarrollo económico*, Ministerio de trabajo y Seguridad Social (edit.), Madrid.
- Krugmann, P. (1992): «Motivos y dificultades en la política industrial», en *Política industrial, teoría y práctica*, Colegio de Economistas de Madrid (edit.), p. 45, Madrid.
- Myro, R. (1994): «Líneas de orientación para una política de desarrollo regional», *Revista Asturiana de Economía*, 1:27-43.
- Porter, M. (1980): *Competitive Strategy*, The Free Press, Nueva York.
- Porter, M. (1990): *The Competitive Advantage of Nations*, The Free Press, Nueva York Existe versión española: *La ventaja competitiva de las naciones*, edit. Plaza Janés, Barcelona, 1991.
- Segura, J. (1992): Prólogo, en *La Pyme industrial en España*, Fariñas, J.C. y otr., Editorial Civitas, Madrid.

**Antonio García Tabuena**

Universidad de Alcalá y SERVILAB