

LA POLÍTICA INDUSTRIAL Y LA PYME EN ESPAÑA: LA RELEVANCIA DEL TERRITORIO

INDUSTRIAL POLICY AND SMES IN SPAIN: THE IMPORTANCE OF TERRITORY

Ybarra Pérez, Josep-Antoni (Universidad de Alicante) *

RESUMEN

En el proceso de industrialización español han jugado un papel destacado las pequeñas y medianas empresas (pymes). Estas pymes se han visto favorecidas por las políticas concretas que desde las diferentes regiones se han podido promover. En concreto los Institutos Tecnológicos y las Centros de Servicios a las Empresas han sido los impulsores y desde donde se han canalizado estas políticas. Recientemente la puesta en marcha de los programas para el fomento de Agrupaciones de Empresas Innovadoras vienen a sintetizar cuales son las políticas de incentivación para el desarrollo de las pymes en el caso español.

Palabras claves: pyme, distrito industrial, política industrial. **JEL:** L52, R11.

ABSTRACT

Small and medium-sized enterprises (SMEs) have played a prominent role in the process of industrialization Spanish. These SMEs have been favored by specific policies from different regions have been able to promote. Specifically Technological Institutes and Centers Business Services have been the drivers and where these policies have been channeled. Recently the implementation of programs to promote innovative clusters (Agrupaciones de Empresas Innovadoras) which are coming to synthesize stimulus policies for the development of SMEs in the Spanish case.

Key words: SME, industrial district, industrial policy. **JEL:** L52, R11.

1. INTRODUCCIÓN

Las pequeñas y medianas empresas (pymes) han representado un papel relevante en el proceso de industrialización y crecimiento en España. Sin embargo en este proceso de crecimiento, el diseño e implementación de medidas de política industrial dirigidas a las pymes, no se corresponde con su peso económico. En este escrito se destacan algunos de los instrumentos que de forma relevante han podido ayudar a implementar estas políticas. Fundamentalmente ha sido desde la instauración de la Constitución española en 1978, cuando las regiones -comunidades autónomas-; con una autonomía en materia de política industrial, despliegan una amplia gama de actuaciones en materia de innovación, promoviendo los cambios y las modernizaciones necesarias para el conjunto de pymes industriales. Ello se lleva a cabo a través de los Institutos Tecnológicos y de los Centros de Servicios a las empresas. Más recientemente es el Ministerio de Industria español el protagonista de incentivar los cambios y mejoras industriales de las pymes a través de las Agrupaciones de

* Departamento de Economía Aplicada y Política Económica, Apdo. Correos, 99, 03080, Alicante. Ybarra@ua.es

Recibido: Febrero de 2012. Aceptado: Junio de 2012.

Empresas Innovadoras. De esta manera, en el primer apartado, y de forma introductoria, se hace una descripción general del modelo de crecimiento español destacando en este proceso la relevancia que han podido tener las pymes. En un segundo apartado se explicita de una forma más concreta las razones que han contribuido para que las pymes alcancen la relevancia que tienen atendiendo a las diferentes circunstancias y momentos en que se han producido. En el tercer apartado se presenta lo que es el centro de interés principal del artículo en tanto que se destacan las circunstancias y los instrumentos que han podido colaborar recientemente desde las instancias públicas para la potenciación de las pymes en España: los Institutos y Centros Tecnológicos, y las Agrupaciones de Empresas Innovadoras. Se acaba con un apartado en el que se resaltan las conclusiones más relevantes.

2. EL MODELO DE CRECIMIENTO ESPAÑOL: BUSCANDO A LA PYME

España es un país cuya industrialización se produjo tardíamente. Pasados los años 60 del siglo XX puede hablarse de un desarrollo derivado de la industria y después de los años 70, será el turismo el protagonista del desarrollo habido; hasta entonces es el sector primario, la agricultura, la actividad que sostiene la economía en España. Salvo determinadas áreas de la geografía española (caso del País Vasco, Cataluña y algunos centros muy puntuales de Asturias, Andalucía o el País Valenciano entre otros pocos), hasta los años 50, la presencia de la industria -aunque ésta fuese incipiente- era simplemente una anécdota. La guerra civil española y el aislacionismo internacional del gobierno franquista, ahondaron en el hecho de que España fuese un país económicamente cerrado en sí mismo, donde la industria -motor de una posible evolución económica y social- no trasciende salvo en determinados núcleos; hacia mediados del XX, la mitad de la población activa española pertenecía al sector agrario (Nadal, 1973).

Esta realidad va a cambiar de forma significativa a finales de los 50, principios de los 60, cuando la introducción de medidas aperturistas hacen que la economía española empiece a tomar posiciones en el ámbito internacional. La industria en aquel momento asume un protagonismo esencial en el proceso de cambio. Ello va a permitir dar un impulso firme y definitivo para el desarrollo social y económico interior.

Cabe advertir que los modelos económicos, que generalmente se han tenido en consideración como paradigmas de procesos de industrialización y de crecimiento, se han sustentado en la tradición anglosajona. En estos casos, caracteres como la existencia de industrias industrializadoras, presencia de gran empresa, con sectores de arrastre sobre otras actividades de base, con grandes inversiones en maquinaria, invenciones e innovaciones "ad hoc", derechos de propiedad, fuertes inversiones en infraestructuras, tecnologías, maquinaria, etc., han sido esenciales; todo ello además apoyado con políticas deliberadas de fomento de las exportaciones y/o de protección de mercados a partir de instrumentos comerciales, arancelarios o financieros (Villas Tinoco, 1970). Para el caso español, los ejemplos más sobresalientes de una industrialización de esta índole, llamémosla ortodoxa, con sus matices correspondientes, se localizarán en Cataluña y al País Vasco. Sin embargo, para el resto de la economía española la industrialización no ha tomado ese camino, más bien se ha producido de forma muy distinta, casi silenciosa y hasta oculta (Catalán, 1994). Así, este tipo de industrialización opaca, se ha basado en tres elementos aparentemente no fundamentales: el primero, en cuanto al fuerte apoyo que la estructura productiva ha tenido de pequeñas y medianas empresas; en segundo lugar, por el hecho de que la producción estuviese concentrada en determinadas zonas especializada, áreas y ciudades quasi monoproductoras; y en tercer lugar, por su fuerte inclinación en centrarse en productos manufacturados de arraigo tradicional. Sobre estos tres elementos se va diseñando un nuevo modelo de crecimiento

económico, de industrialización en este caso, en el que las fuerzas productivas giran alrededor de actividades de base local, de pequeña dimensión, especializada en producciones tradicionales, de fuerte contenido artesanal, sin apenas inversiones en infraestructuras, ni innovaciones radicales, caracterizada por la especificidad local; todo ello va a ir creando una nueva sociedad industrial con sus avances y sus contradicciones.

Este modelo se aleja de aquel que manifiesta la excelencia de la tradición historicista anglosajona que entiende el crecimiento industrial como un modelo de una sola dirección, ordenado y contextualizado. En el caso al que hacemos referencia, emerge un nuevo conjunto de gentes con expectativas, con nuevas esperanzas, que nada tiene que ver con los intereses capitalinos ni capitalistas de las grandes fortunas, de la burguesía comercial o de los grupos financieros. En este nuevo modelo aparecen gentes sin recursos financieros, sin capitales ni intereses fijos en la banca; gentes que entiende la economía como riesgo, como competencia y competitividad, como inversión, como trabajo, como crédito, como esfuerzo, como horas extras, como trasladarse continuamente a las ferias internacionales para vender. Gentes cuyo capital fundacional esencial para iniciar una actividad se concreta en dos aspectos: en primer lugar en su conocimiento productivo, en su saber-hacer, y en segundo lugar en la reputación que se tenga delante de su amplia red de relaciones socio-profesionales. Las grandes corporaciones industriales y los intereses de los grupos financieros no tienen cabida en una estructura productiva de pequeñas y medianas empresas como la que estaba emergiendo; en ésta, la cultura y la confianza en el trabajo resultan esenciales extendiéndose a todos los niveles de la vida cotidiana y de las relaciones sociales. Con ello, se van sucediendo nuevos fenómenos en torno de pequeños empresarios que inician experiencias productivas, primero en los mercados nacionales, y después en el exterior; partiendo siempre de actividades tradicionales; implantando horarios de trabajo en los que las máquinas no descansan durante toda la semana; demandando créditos en los que la garantía ya no es el número de hectáreas de tierra que pudieran tener o el patrimonio pasado, sino las expectativas de ganancia que se pueda derivar del nuevo muestrario que se presenta en la feria a la que se vaya a acudir; negociando salarios a destajos ligados a la productividad, etc. Un modelo participativo, esperanzado en el esfuerzo, que posibilita una movilidad social que hasta ahora estaba impedida para gran parte de la sociedad española. De esta forma se explica que desde finales de los 60 a mediados de la primera década del 2000, el número de empresas industriales en España se multiplica por 3, mientras que la población lo hace en 1.5, siendo fundamentalmente las empresas de mediano y pequeño tamaño las que protagonizan este crecimiento.¹

3. EL NACIMIENTO DE LA PYME: ENTRE LA TRADICIÓN Y EL MERCADO

Y en tanto que la pyme tiene una mayor relevancia en el tejido productivo y en la realidad social española, ¿cuáles pueden ser sus razones?, ¿responde ello a una dinámica específica y propia española?, ¿de algunas regiones concretas?, ¿en algunas actividades?. Cabe advertir que las pymes aparecen de forma y por razones muy diversas. Por su relevancia, esta discusión requeriría una mayor amplitud que lo que podemos dedicar en esta sección, si bien ello está relacionado con la recesión o reconversión de un tejido industrial, la reestructuración industrial y el proceso de descentralización, la crisis del fordismo en general y en Europa en particular, la nueva empresariedad que establece la secuencia del paro al autoempleo, etc. De una forma muy genérica se afirma que después de décadas de continuo aumento de la dimensión media de la empresa y de crecimiento de la cuota de empleo de las

¹ Elaborado a partir de <http://www.ine.es>

grandes empresas se inicia a finales de los setenta un proceso que ha llevado progresivamente a la crisis de la producción estandarizada de masas y de la producción en grandes establecimientos productivos (Loveman y Sengenberger, 1992). La progresiva diversificación del producto y la aplicación de nuevas tecnologías ha destacado el papel estratégico de la pequeña empresa. Se puede sintetizar en tres grandes razones explicativas de este proceso (Piore y Sabel, 1984; Brusco, 1982; Rubery y Wilkinson, 1981; Boyer, 1994): la primera hace referencia a los grandes cambios acaecidos en los últimos años en los que se han producido las grandes reestructuraciones económicas y organizativas; la segunda apunta a los argumentos teóricos de carácter puramente económico; y en tercer lugar deben considerarse las razones de tipo pragmático en el que sobresalen la preservación del empleo o el auge del individualismo.

Se plantea entonces una nueva discusión de cierta profundidad: ¿estas nuevas estructuras productivas con predominio de pymes, hasta qué punto pueden tener tasas de supervivencia aseguradas, son rentables, cómo pueden hacer para innovar, cuáles van a ser sus estrategias, qué papel juegan en esta nueva fase los agentes públicos y las políticas industriales? La discusión viene de lejos. Ya a principios del siglo XX, Marshall concibió una discusión semejante ¿podrían las economías externas a las pymes concentradas en un lugar determinado igualar y/o superar a las economías internas -de escala- de las grandes factorías? Y esta cuestión prevalece aún hoy sin llegar a alcanzar una respuesta unánime ni definitiva (Lipietz, 1995; Amin 1994; Pyke, Becattini y Sengenberger, 1990). En el marco de esta polémica sobresale el que las estructuras de pymes que actúen internamente como “sistemas de pymes” alcanzarían capacidades de innovación, empleo, productividad o rentabilidad sobresalientes (Becattini, 1987). No obstante, no todas las pymes aparecen ni actúan respondiendo a la idea de “sistema pyme” (Garofoli, 1978): unas veces las pymes son meras apéndices de las grandes empresas monopolísticas, otras son simples empresas con pretensiones individualistas opuestas a cualquier estrategia de cooperación, en otros casos, su aislamiento le viene condicionado por razones geográficas.

El caso español no es ajeno a esta realidad, y si bien es cierto que la relevancia de las pymes ha respondido a muy diversas razones, cabe destacar la realidad productiva que las pymes han consolidado entorno de determinados núcleos y localidades. Así que sin necesidad de entrar en el detalle de los procesos específicos que han podido conducir a la consolidación de estas estructuras de pequeñas y medianas empresas localizadas, la realidad que viene a emerger a principios del 2000 es que en los sistemas productivos locales españoles (SPLs) - caracterizados por ser unidades productivas especializadas, cuya dimensión unitaria es menor de 250 obreros de producción y ubicadas en una localidad-, se llegan a localizar el 40 por 100 de las empresas industriales españolas, lo que en términos de empleo significa el 56 por 100 del empleo industrial español (Santa María *et al.*, 2004). Esto mismo se repite en otras investigaciones que indican que las realidades industriales calificadas como SPLs y/o distritos industriales (DIs) en España llegan a ser en el año 2004 un total de 237, localizándose en ellos el 46,8 por 100 de la ocupación de la industria manufacturera (1.288.000 ocupados) y generándose en ellos el 47 por 100 de la exportación de la manufactura (Boix y Galletto, 2005).

La evolución de esta realidad productiva no ha sido uniforme ni homogénea para todos los SPL y DIs; su nacimiento, dinámica interna, desenvolvimiento e incluso su cambio y/o desaparición, ha sido muy variada. De forma sintética se pueden advertir tres formas diferenciadas:

1. Una primera que corresponde con lo que son SPLs de primera generación, los tradicionales, de industria manufacturera y ligera, aquellos cuyo origen tiene una

explicación ligada a la espontaneidad y a las características históricas del lugar donde nacen (textil, calzado, juguete, mueble, alimentación). Son aquellos que deben su concepción a los recursos endógenos que pudieran tener; muchos de ellos son variables económicas no admitidas por la teoría económica clásica como esenciales para el desarrollo, caso de no tener suficiente capital financiero (aunque sí un fuerte contenido de capital social) o poseer una larga tradición en servirse de trabajo informal de la mujer (Ybarra, 2003; Sanchis, 2005). Su origen, comienzos y desarrollo se sitúa sobre los años iniciales de la industrialización española llegando hasta los años del aperturismo.

2. Un segundo bloque, los distritos y SPLs de segunda generación emergen como respuesta espacial-productiva a las dinámicas derivadas de los ajustes que sufre la industria española en los años 70 y 80. La ruptura de las organizaciones productivas de signo más o menos fordistas que pudieran haber en sectores de gran empresa (metal, química, papel, astilleros, confección) hace que las estructuras emergentes nuevas lo hagan sobre la idea de pequeñas unidades especializadas. Surgen así los núcleos industriales del “corredor de Madrid”, los nuevos centros productivos catalanes, la confección junto a los grandes núcleos poblacionales o la expansión territorial de la industria del metal y de la maquinaria (Costa Campi, 1993; Celada, 1999). Son los años de la reconversión industrial española que en resumen se concreta en la desaparición de la gran industria y la descentralización de aquella en unidades de pequeña dimensión, haciendo con ello florecer SPLs nuevos mucho más competitivos.
3. Y ya por último, los más recientes, los de tercera generación, resultan SPLs emergentes entorno de la química, electrónica, óptica, aeroespacial (CES, 2005, pp. 58-63). En este caso son unidades organizativas basadas en aspectos más relacionados con la innovación y el cambio técnico. Muchos de ellos nacen sobre la idea de clusters derivados de algún programa específico promovido por alguna administración regional/local con la pretensión de hacer frente a situaciones de crisis en las actividades tradicionales.

De esta forma puede afirmarse que en la evolución de las organizaciones de pequeña empresa en España han tenido que ver esencialmente tres variables: en primer lugar, la tradición y el saber hacer social focalizado en determinadas áreas especializadas, lo que ha hecho surgir una dinámica de industrialización y de crecimiento; en segundo lugar, la apertura al exterior de la economía española que ha exigido que estos DIs debieran responder ante los nuevos requerimientos de los mercados exteriores; y ya por fin, el hecho de que los niveles de renta y la capacidad de exigencia del mercado -tanto interno como externo- fuesen cada vez mayores, con lo cual la oferta debía ir pareja a estas nuevas circunstancias. Es por ello que de una forma gráfica la industrialización española sobre la base de la pequeña empresa tiene una secuencia en el tiempo que se inicia con la tradición, se refuerza por el empuje de la demanda (interna en primer lugar, y externa posteriormente), y acaba centrándose en la innovación con objeto de ser competitivo. Ello indica que en el caso español en un principio es el mercado y no la política la variable que induce a la conformación de los DIs y a hacer competitiva a la pequeña empresa; con posterioridad y más recientemente, la política -y en concreto la política regional y local- será la variable que trata de mejorar la realidad de los DIs. En definitiva, los DIs y los SPLs en España nacen por la tradición, se refuerzan por el mercado y se consolidan más tarde por la política.

4. LA POLÍTICA INDUSTRIAL ¿OLVIDO DE LAS PYMES?

De hecho, la presencia de la política industrial en los orígenes de los DIs y en los SPLs en España pasa por ser un hecho totalmente fortuito. No existen propuestas previas y deliberadas que planteen llevar a cabo acciones, ni programas de apoyo para las áreas especializadas en aquel tipo de producciones tradicionales, sostenidas por pequeñas empresas, a pesar de su fuerza exportadora tan necesaria y beneficiosa para una economía que estaba abriéndose al exterior, precisada de divisas para consolidar unas estructuras productivas acordes con su nueva senda de crecimiento. Así ocurre que en el conjunto de la economía española, las décadas de los 1970 y 1980 son años de profundos cambios estructurales: reforma fiscal, liberalización de movimiento de capitales, transformación de las empresas públicas, privatizaciones en el sector público, progresiva desregularización del mercado de trabajo, flexibilización, fomento de la competencia externa e interna, etc. (Etxezarreta, 1979); cambios que vienen a modificar los modos de producción y la organización industrial. De entre las muchas consecuencias que ello tiene destaca que gran parte de las estructuras empresariales centralizadas y fordistas que existían, pasan ahora a organizarse de forma descentralizada y dispersa; la cadena de producción se reinstaura por fases en pequeñas empresas especializadas; el paro estructural va disolviéndose entre medidas de protección laboral y los nacientes empresarios que emergen de las ruinas de las grandes factorías, los autónomos y los nuevos empleados que se emplean ahora en las pequeñas empresas que aparecen (Lewis y Williams, 1987; Vázquez Barquero, 1996).

En este marco, la política industrial española continuaba teniendo una doble característica que escapaba tanto a las pymes como a los territorios con capacidad de cambio; sus propuestas eran generales a la vez que verticales (lo que se ha dado en llamar política sectorial), sin pararse en el diseño y la provisión de instrumentos que pudiesen hacer frente a las necesidades específicas que las pymes pudiesen tener, así como las referidas a los diversos territorios y a sus características productivas (Martín, 1992; Myro, 1994). De esta forma se puede afirmar que la política industrial siguió rehuyendo a la pyme como protagonista industrial y al territorio como contenedor físico y social de sus necesidades (Ybarra, 2006).

El cambio de percepción política en relación con el territorio y las pymes se iba a iniciar tímidamente por la insistencia de diversos municipios industriales, con graves dificultades debido a la imposibilidad de superar la situación de crisis en la que se encontraban ante los cambios que estaban exigiéndose, desde las nuevas demandas, nuevos procesos productivos, cambio de productos, etc. (IMPI, 1995). La política industrial central más volcada en los aspectos globales del proceso de modernización de la estructura productiva existente no lograba que se respondiera a las necesidades concretas que desde la pyme se requerían y que aquellos territorios especializados estuvieran demandando. Y esto se repite hasta que se presenta el hecho definitivo que en la historia general española va a tener una importancia trascendental en el campo de la nueva política industrial: la instauración en 1978 de la nueva Constitución; en este caso, la gran novedad consiste en reconocer la diversidad territorial española, aceptando a las regiones -Comunidades Autónomas- como realidades territoriales diferenciadas. Ello va a servir para avanzar no sólo en el proceso de descentralización política y administrativa, sino también en el industrial; en concreto, esta nueva concepción en el ámbito de la organización y de la política industrial (en donde hay que situar la problemática relacionada con los distritos industriales y de las pequeñas empresas) permite que en España se lleguen a diseñar actuaciones de política industrial diferenciadas de acuerdo con la diversidad de realidades productivas como son los distritos industriales y los SPLs (Ybarra, 2009).

4.1 Los centros e institutos tecnológicos para las pymes

Fueron entonces las regiones -las Comunidades Autónomas- las que se propusieron afrontar la ausencia de instrumentos territorializados de política industrial; en concreto los años 80 son los años del apoyo regional para la puesta en marcha de muchas de las agencias de desarrollo regional españolas, pero sobre todo de cara a las pymes, son los años de creación de muchos de los centros de servicios para pymes y/o de los institutos tecnológicos. Estos centros tecnológicos de carácter público, semipúblico o privado, en todos los casos fomentados inicialmente por las distintas administraciones regionales vienen a paliar la falta de dimensión operativa de las pymes. Unos centros eran de carácter horizontal –especializados en formación, calidad, apoyo a la exportación, etc.-, otros de carácter vertical o sectoriales -textil, calzado, mueble, etc.-, pero en todos los casos vienen a ofrecer “servicios reales” a las pymes que hasta el momento estaban huérfanas de estos servicios. Son los gobiernos regionales los que crean, participan o animan al nacimiento de centros de servicio e institutos tecnológicos con la idea de proporcionar a las empresas de unos servicios reales -no financieros- que se requerían en el ámbito de su territorio específico ya que la gran mayoría de estas empresas -generalmente pymes- a título individual no podían alcanzar. La imposibilidad de las pymes para acceder a estos servicios era unas veces de tipo financiero, otras de carácter técnico, y ya por fin, la incapacidad aparecería por desconocimiento.

Todo ello hacía que existiera la necesidad de ofrecer servicios reales que siendo necesarios para la mejora en el desarrollo de las empresas, estas empresas no tenían acceso a ellos. Se convierten entonces los centros de servicios y los institutos tecnológicos en la gran herramienta de la política industrial territorializada para la economía española en la última década del siglo XX y primeros años del siglo XXI. A través de ellos aparece una mayor oferta de servicios reales para las pymes, lo cual permite a la empresa ser más competitiva y a su vez, posibilitan diferenciar la política industrial atendiendo a las necesidades específicas de cada territorio. Con la creación y expansión de los centros de servicio y de los institutos tecnológicos, los SPLs y los DIs van a verse directamente favorecidos (Del Castillo *et al.*, 1995; González, 1997; Del Río, 2000). Los centros tecnológicos van a ser el instrumento de referencia y los animadores para muchas empresas en materia de mejora de la calidad, la normalización de procesos o de productos, el cambio de producto o el impulso a la exportación (asignatura pendiente durante mucho tiempo para muchas de las pequeñas empresas). De esta manera los centros de servicio se convierten en un elemento esencial en la infraestructura productiva de los DIs españoles; es lo que le va a permitir a esos territorios -a las empresas de esos territorios- acceder a servicios y a conocimientos que de no existir el instituto o el centro de servicios nunca se hubiesen podido incorporar a esas pequeñas empresas (Gracia y Segura, 2003). Los centros de servicio y los institutos tecnológicos, promovidos directamente o alentados indirectamente por las administraciones regionales en España, han sido los agentes de la modernización industrial, modernización que era necesaria para mantener a España como país competitivo al menos en actividades tradicionales.

Estos centros tecnológicos han sido antes que en el marco del Sistema Nacional de Innovación han llevado a cabo funciones específicas de progreso frente a las necesidades concretas de las pymes. Las funciones del gobierno central han podido ser las de formular políticas y asignar recursos a nivel nacional, así como dictaminar sobre las políticas reguladoras; por su parte, los centros de servicio y tecnológicos se han centrado más en las actividades concretas relacionadas con la innovación y las propuestas de cambio, valorar el rendimiento de estas actividades innovadoras, desarrollar los recursos humanos y formativos y ofrecer y equipar las infraestructuras necesarias para el cambio. La función que han ejercido estos centros tecnológicos ha sido la de proporcionar a las pymes acceso a las tecnologías que

dichas empresas necesitaban y podrían aplicar pero a la que en un principio no podían acceder. Desde la década de los 70 hasta finales de los 90 se llegan a crear más de 60, ubicados en prácticamente todas las regiones; con diferentes características en cuanto a participación pública-privada, actividad, horizontalidad-verticalidad, etc.² Los servicios no siempre son los mismos, ofreciendo desde servicios tecnológicos (ensayos, homologaciones y certificaciones), asesoramiento para la innovación (diagnósticos científicos y tecnológicos, auditorías tecnológicas, información tecnológica avanzada, gestión de la innovación, análisis de tendencias y estudios de viabilidad, prospectiva tecnológica), investigación y desarrollo tecnológico (nuevas tecnologías, nuevos y/o mejora de procesos productivos, nuevos y/o mejoras de productos, fabricación de prototipos), y difusión tecnológica. El número de empresas a las que los centros tecnológicos han ofrecido servicios directamente está en torno de 30.000, que equivale aproximadamente al 1 por 100 de todas las empresas españolas (industriales y de servicios).

Estos centros tecnológicos han podido tener más o menos relevancia dependiendo de si han asumido a no las características de la actividad local y/o regional a la que pretendían dar servicio. Para llevar a cabo intervenciones locales se precisaba conocer dónde están y cómo son estas; por ello una característica muy significativa de los centros de servicio en España es que su localización está muy próxima a los SPLs y a los DIs; podríamos así decir que su localización está “a pie de fábrica” (Mas, 2003; Giner y Santa María, 2000). Una segunda cuestión a tener en cuenta es que para su buen desarrollo se debía tener muy presente la separación entre servicios reales e incentivos a las empresas que los centros tecnológicos pueden ofrecer; los servicios reales son servicios que se pueden ofrecer a las empresas y que por razones diversas, estas empresas no llegan a proveerse por ellas mismas; en cambio los incentivos financieros, son eso, fundamentalmente estímulos de carácter monetario para que las empresas adopten determinadas formas de actuación, donde el incentivo es de carácter financiero (Brusco, 1992). Como resultado, la función fundamental de los centros tecnológicos es la de aumentar la capacidad de cambio de las pymes en una región y no tener como objetivo el aumentar la rentabilidad financiera del propio centro. Así pues, los centros tecnológicos se situarían en los SPLs y en los DIs con objeto de crear sistemas competitivos de entorno a las empresas e intentando con ello que estas zonas alcancen niveles competitivos internacionales; por ello, la financiación va dirigida al territorio y no tanto a las empresas, y consecuentemente, la financiación en sus comienzos en todos los casos es de carácter público, ya de que otra forma no se podrían llevar a cabo; tendrían una consideración como si se tratasen de bienes públicos, como una infraestructura más del territorio. Posteriormente hay elementos de los centros tecnológicos que pueden entrar en discusión: si deben ser públicos o privados; las fuentes de financiación de estos, en qué porcentajes debe autofinanciarse; qué servicios ofrecer; quién puede requerir sus servicios; si deben centrarse en una sola actividad o sector o si deben ser para todas; etc. Todo ello dependerá de la situación socio-política de la que se parta y cómo esta se desarrolla. Sin embargo y en todos los casos lo importante es advertir que los servicios que cumplen son esenciales para el desarrollo de las pymes y de los territorios en que estas están localizadas. En definitiva, resulta importante que aparezcan servicios que como hemos advertido, para la pyme por su escasa dimensión, no pueden tener, ni siquiera saber que necesitan, simplemente porque no saben que existen o en qué medida son adaptables, y sin embargo, les pueden resultar necesarios para alcanzar una competitividad. Entonces de lo que se trata es de que el servicio sea el mejor, el más barato, o

² Ver <http://www.fedit.com>

el menos costoso, y el que sea capaz de advertir sobre su existencia y que puedan hacer que se avancen a las necesidades del futuro.

Así, las funciones de un centro tecnológico abarcan una amplia gama que varían considerablemente. Tal y como se ha indicado, por lo que corresponde a los aspectos tecnológicos, algunos prestan servicios tecnológicos como metrología, calibración, prueba de calidad, verificación estándar; otros en cambio, emprenden el desarrollo de tecnología en representación de las empresas, mientras que otros actúan como agentes, identificando fuentes de tecnología y actuando para facilitar su adquisición y transferencia (en algunos casos, se han llegado a crear vínculos significativos entre los centros tecnológicos y las empresas generando un servicio de extensión de tecnología del centro tecnológico en las propias empresas; en otros casos se ha extendido de manera significativa la relación entre estos centros tecnológicos y las universidades). Sin embargo, los servicios no sólo se limitan a los aspectos tecnológicos e innovativos, sino que se extienden también a aspectos relativos a mercados, tendencias, materias primas, información general y formación específica, cooperación, internacionalización, etc.

4.2 Las agrupaciones de empresas innovadoras

El equipamiento industrial que representa la dotación de institutos y centros tecnológicos a escala territorial concreta no significa que se desencadene una dinámica de innovación y de modernización sobre el tejido industrial existente; es un elemento necesario pero no suficiente para que aquella dinámica se produzca. El hecho de que se inicie y consolide una dinámica innovadora en el tejido productivo de un territorio va a depender, no sólo de que existan infraestructuras y equipamientos como los señalados, sino de que existan sobre todo los sujetos propensos a generar esta dinámica. Sobre esta premisa es cuando a partir de 2006 se ha ideado un nuevo instrumento de política industrial como iniciativa del Ministerio de Industria español y para todo el territorio nacional con la creación de las agrupaciones de empresas innovadoras (AEI). En ellas, además de tener en cuenta tanto al territorio y a la especificidad económica que en este territorio se puede desarrollar, se tienen en cuenta las empresas -fundamentalmente las de pequeño tamaño-, las relaciones previsibles que ellas tengan o pueden tener, las sinergias que ello representa, las capacidades de cooperación que previsiblemente se deriven, etc. En el fondo, el objetivo es el de potenciar la realidad próxima al concepto de distrito industrial marshalliano o al de cluster industrial. Ello forma parte de la estrategia europea de promoción de la competitividad de las pequeñas y medianas empresas y de la innovación, ya que según dicha estrategia, el apoyo a la creación y fortalecimiento de los clusters constituye un medio para paliar las consecuencias que ciertas deficiencias de mercado tienen, relacionadas con problemas de tamaño y coordinación, con ello se ampliarían las posibilidades limitadas de las empresas para relacionarse entre sí, estableciendo flujos de conocimiento y alcanzando la masa crítica suficiente para desarrollar proyectos de innovación que mejoren su competitividad. Y es así que en este contexto y sobre estas premisas, la propuesta que se presenta se centra en el régimen de ayudas a las AEI aprobado por el gobierno de España en 2006 con el propósito de favorecer la constitución y el fortalecimiento de los colectivos empresariales que adopten esta forma.³ Las AEI se definen

³ Orden ITC/2691/2006, de 2 de agosto, por la que se regulan las bases, el régimen de ayudas y la gestión de medidas de apoyo a las agrupaciones empresariales innovadoras. Orden ITC/1843/2009, de 3 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras, el régimen de ayudas y la gestión de medidas para mejorar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas mediante el apoyo a las agrupaciones empresariales innovadoras y se efectúa la convocatoria de subvenciones correspondiente a 2009.

como “la combinación, en un espacio geográfico o sector productivo concreto, de empresas, centros de formación, unidades de investigación público o privados y otros agentes público o privados integrados en procesos de cooperación que les permita obtener ventajas o beneficios derivados de la ejecución de proyectos conjuntos de carácter innovador y alcanzar una masa crítica tal que permita asegurar su competitividad y visibilidad internacionales” Por tanto, la noción de las AEI se aproxima al concepto de “cluster innovador” recogido en el Marco Comunitario que regula la dotación de las ayudas estatales a la I+D+i.⁴

Las AEI, que pretendan serlo, serán calificadas como tales atendiendo a aquellas que con mayor fiabilidad puedan llevar a cabo dinámicas de innovación siendo capaces de desarrollar procesos de cambio, además de asentar y diseminar estas experiencias en ámbitos próximos tanto territoriales como productivos. Los criterios que se valoran para ello tienen un doble proceso de análisis: la elaboración de un plan estratégico por parte de la AEI y la valoración del plan de ejecución en sí. Para ello se tienen en cuenta elementos como: importancia, interés y viabilidad de la cartera de proyectos que se pretendan llevar a cabo, la dimensión y significación de la AEI en el entorno sectorial y territorial de que se trate, la participación de las regiones y de los municipios, el compromiso y estructuras de coordinación y gestión, entre otros. Con todo ello se accedería a una serie de ayudas que permitirán implementar parte del plan previsto sobre la base de subvenciones dirigidas a colectivos, asociaciones, entidades sin fines de lucro u organismos públicos cuyas características se ajusten a las de las AEI, cuyo objetivo fuese el de la realización de actividades dirigidas a fortalecer el potencial innovador de las empresas integrantes de la AEI o la realización de proyectos de cooperación entre distintas AEI. En la primera convocatoria se seleccionaron un total de 60 AEI de toda España y en la última se ha llegado a un total de 96.⁵ La pretensión es de ir ampliando su número en tanto que ello significaría que el conjunto de empresas con capacidad de innovación aumentaría significativamente. Se estima que cada nueva agrupación podría implicar y/o relacionar a un número próximo a las 500 empresas.

Cabe destacar que en la actualidad, en las AEI que ya han sido aprobadas, los aspectos territoriales tienen un impacto limitado en la etapa de la valoración de sus planes estratégicos respectivos, de manera que sólo se considera de forma genérica el impacto regional y local en cuanto al compromiso financiero y de recursos de las autoridades regionales y locales (Ybarra y Doménech, 2010). Por el contrario, las cuestiones relacionadas con la elaboración, calidad y viabilidad de la propuesta, así como el compromiso de los integrantes de la AEI reciben mayor peso en la valoración final. De hecho, las AEI que se han aprobado hasta la fecha pueden ser clasificadas en cinco grupos, subrayándose la creación de AEI que nada tienen que ver con estructuras productivas tradicionales o en SPLs consolidados (Trullén y Callejón, 2008). Así las AEI aprobadas pueden ordenarse en cinco grupos: 1) aquel que se aproxima a lo que son “distritos industriales marshalianos” integrados por concentraciones territoriales de pequeñas empresas especializadas sectorialmente; 2) agrupaciones que responden a “cadenas de valor” en las que un grupo de pequeñas y medianas empresas proveedoras suministra inputs a empresas de mayor dimensión; 3) agrupaciones de “actividades intensivas en conocimiento” integradas por empresas con una elevada intensidad investigadora que comercializan los productos surgidos de proceso innovador; 4) agrupaciones de “actividades intensivas en tecnologías de la información y de la comunicación” que se apoyan en este tipo

⁴ Comisión Europea, Marco comunitario sobre ayudas estatales de investigación y desarrollo e innovación (2006/c 323/01).

⁵ Para su conocimiento ver http://www.mityc.es/Plan_idi/AgrupacionesEmpresariales

de tecnologías para crear o comercializar su gama de productos o servicios; y 5) las AEI del sector turístico, que como sector estratégico para España resulta significativo.

Como puede observarse, los criterios que priman en este caso son más atendiendo a aspectos innovadores que no a los territoriales -cadenas de valor, economías del conocimiento, tecnologías de la información, o servicios turísticos-, si bien los agentes suelen ser los mismos, las pequeñas empresas en todos los casos. De esta forma, con la puesta en práctica de estas políticas centradas en la capacidad innovadora de las AEI, están más o menos implicadas en los DIs o en los SPLs, se cerraría momentáneamente las propuestas de política industrial que se han podido diseñar en España. De alguna manera la pretensión es que las pymes empiecen a dejar de ser meras receptoras de los cambios y se convertirían en agentes impulsoras de la innovación.

5. A MODO DE CONCLUSIÓN

La presencia de pymes en la economía española no es un fenómeno nuevo. Sin embargo, es a partir de los años ochenta cuando toma una relevancia singular. Son los procesos de reconversión industrial así como las reformas políticas lo que hace redefinir al tejido industrial de pymes en España como un protagonista distinguido para el nuevo modelo de crecimiento de la economía española. En este proceso se han destacado tres posibles orígenes de fomento de pymes: en primer lugar, los focos tradicionales de actividad artesanal ahora reconvertidos en núcleos industriales; en segundo lugar, la reconstrucción de pequeñas empresas salidas de la descomposición de las grandes factorías entradas en crisis de los años ochenta; y en tercer lugar, las nuevas empresas vinculadas a las novedosas actividades y sectores. De esta forma cabe advertir que las pymes en España parten de la tradición y se consolidan por la apertura al exterior y las necesidades que demanda un mercado cada vez más exigente.

Por otro lado, se observa que en un porcentaje elevado (en torno de un 50 por 100 de las pymes) estas empresas se han caracterizado en España por estar concentradas en núcleos y territorios determinados. Se concluye, por tanto, que el territorio para el desarrollo de la pyme en España ha jugado una función destacable, si bien no ha estado suficientemente valorada.

Sin embargo, estas dos consideraciones: pymes y territorio han estado ausentes de forma relevante de los condicionantes de las políticas industriales que se han podido desarrollar. Destaca que en la implementación de la política industrial se han tenido más en cuenta las referencias sectoriales, de actividad, que las del territorio. Encontramos entonces que, aún y siendo importantes las pymes y sus caracteres territoriales, la política pública de apoyo a esta realidad no ha participado en ello más que de una forma muy tangencial y parcial (en algunos municipios singulares y comarcas especializadas). De este modo, es a partir de las posibilidades que ofrece la Constitución española para que puedan llevarse a cabo políticas industriales regionalizadas, cuando en algunos territorios empiezan a diseñarse políticas industriales acordes con sus capacidades y necesidades específicas, en donde las pymes alcanzan su pleno protagonismo. Estas políticas se concretan, primero, en torno de los Institutos y Centros Tecnológicos, y en segundo lugar y más recientemente, en el plan de fomento de las Agrupaciones de Empresas Innovadoras.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Amin, A. (ed) (1994): *Post-fordism: a reader*, Oxford and Cambridge (Mas): Blackwell.
Becattini, G. (1987): *Mercato e forze locali: il distretto industriale*, Bologna: Il Mulino.

- Boix, R.; V. Galletto (2005): *Identificación de Sistemas Locales de Trabajo y Distritos Industriales en España*, Universidad Autónoma de Barcelona.
- Boyer, R. (1994): "Las alternativas al fordismo. De los años 80 al siglo XXI", in G. Benko; A. Lipietz (edits), *Las regiones que ganan. Distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica*, Valencia: Alfons el Magnànim, pp. 185-218 (edic. francesa de 1992 con el título *Les régions qui gagnent*, Paris: PUF).
- Brusco, S. (1992): "Small firms and the provision of real services", in Pyke, F., Sengenberger, W. (Eds), *Industrial Districts and Local Economic Regeneration*, International Institute for Labour Studies, Geneva, pp. 177-196.
- Catalán, J. (1994): "Industrialización difusa y desarrollo económico: El retroceso de 1939-58", en Nadal, J. y Catalán, J., *La cara oculta de la industrialización española*, Ariel: Madrid, pp. 369-396.
- Celada, F. (1999): "Los distritos industriales en la Comunidad de Madrid", *Papeles de Economía Española*, nº18, pp. 200-211.
- CES (2005): *El proceso de creación de empresas y el dinamismo empresarial*, Consejo Económico y Social: Madrid
- Costa Campi, M^a T^a, et al. (1993): *EXCEL, Cooperación entre empresas y sistemas productivos locales*, IMPI, Madrid.
- Del Castillo, J., Fernández Arufe, J. y Gómez García; J. (eds) (1995): *Políticas Industriales Regionales, Innovación y Parques Tecnológicos*, Valladolid: Universidad de Valladolid.
- Del Río, Clemente (2000): "Los servicios a empresas y la política regional: la experiencia española", *Cuadernos Económicos de Granada*, 11, pp. 83-104.
- Etxezarreta, M. (1979): *Informe sobre la economía española 1970-79: una visión crítica*, El Viejo Topo, Barcelona.
- Garofoli, G. (1978): "Ristrutturazione industriale e territorio: alcune note introduttive", *Archivio di studi urbani e regionali*, 4, pp. 7-20.
- Giner, J.M. y Santa María, M.J. (2000): "La política de centros tecnológicos y de servicios: la experiencia de las regiones valenciana y Emilia-Romagna", *Estudios Regionales*, nº 57, pp. 131-149.
- González Romero, A. (1997): "Servicios a empresas, innovación y competitividad industrial. Un análisis para la Unión Europea", *Economía Industrial*, nº, 313, pp. 129-140.
- Gracia, R. y Segura, I. (2003): "Los centros tecnológicos y su compromiso con la competitividad, una oportunidad para el Sistema Español de Innovación", *Economía Industrial*, nº 354, pp. 71-84.
- IMPI (1995): "Impulso al fortalecimiento de las PYMES desde los Ayuntamientos españoles", *Estudios e Informes sobre la PYME*, Madrid: Instituto de la Mediana y Pequeña Industria, Ministerio de Industria y Energía.
- Lewis, J. y Williams, A. (1987): "¿Descentralización de la producción o desarrollo endógeno?", *Estudios Territoriales*, nº 23, pp. 95-122.
- Lipietz, A. (1995): "Evoluciones y alternativas: esperanzas del post-fordismo", in M. Monereo (coord), *Ideas para otro desarrollo*, Madrid, Fundación de Investigaciones Marxistas, pp. 281-308.
- Loverman, G.; W. Sengenberger (1992): "Introducción: reorganización social y económica en el sector de la pequeña y mediana empresa", in W. Sengenberger; G. W. Loveman; M. J.

- Piore, *Los distritos industriales y las pequeñas empresas. II. El resurgimiento de la pequeña empresa*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, pp. 13-88.
- Martín, C. (ed) (1992): *Política Industrial, Teoría y práctica*, Madrid: Economistas Libros.
- Mas Verdú, F. (2003): "Centros tecnológicos y sistemas regionales de innovación: modelos europeos", *Investigaciones Regionales*, nº 3, pp. 129-161.
- Myro, R. (1994): "La política industrial activa", *Revista de Economía Aplicada*, vol. II, 6, pp. 171-182.
- Nadal, J. (1973): *La población española (siglos XVI a XX)*, Ariel, Barna.
- Piore, M.J. and Ch. F. Sabel (1984): *The second industrial divide: Possibilities of prosperity*, New York: Basic Books.
- Pyke, F.; G. Becattini y W. Sengenberger (edit) (1990): *Industrial Districts and Inter-Firm Cooperation in Italy*, Geneva: International Institute for Labour Studies.
- Rubery, J. and Wilkinson, F. (1981): "Outwork and Segmented Labour Markets", in F. Wilkinson (edit), *The dynamics of labour market segmentation*, London: Academic Press, pp. 115-132.
- Sanchis, E. (2005): "Trabajo no remunerado y trabajo negro en España", *Papers*, 7, pp. 85-116.
- Santa María, M.J., Giner, J.M. y Fuster, A. (2004): "Identificación de sistemas productivos locales en España: una aproximación desde el territorio a los fenómenos industriales", *Documento de Trabajo 01/2004*, Grupo de Investigación "Economía Industrial y Desarrollo Local", Universidad de Alicante.
- Trullén, J. y Callejón, M.R. (2008): "Las agrupaciones de empresas innovadoras (AEI)", *Mediterráneo Económico*, nº 13, pp. 459-479.
- Vázquez Barquero, A. (1996): "Desarrollo local y disparidades regionales en España", *Papeles de Economía Española*, nº 67, pp. 81-95.
- Villas Tinoco, Siro (1990): *Las claves de la Revolución Industrial: 1733-1914*, Planeta: Barna.
- Ybarra, J.A. (2003): "Viaggio all'interno della nuova economia sommersa in Spagna", *L'Industria - Rivista di Economia e Politica Industriale*, 1, pp. 183-192.
- Ybarra, J.A. (2006): "La experiencia española en distritos industriales. Realidad de un concepto para la pyme y el territorio", *Economía Industrial*, nº 359, pp. 89-94 (nº monográfico "El distrito industrial marshalliano: un balance crítico de 25 años").
- Ybarra, J.A. (2009): "Industrial Districts in Spain" in *Handbook of Industrial Districts*, edited by Giacomo Becattini, Marco Belandi and Lisa de Prodis; Edgard Elgar: Cheltenham, UK, pp. 512-520.
- Ybarra, J.A. y Doménech, R. (2010): "Las Agrupaciones de Empresas Innovadoras: la Política Industrial española basada en el territorio", *Economía Industrial*, nº 380, pp. 143-152.