

Políticas de promoción industrial: el caso de Andalucía

Antonio Urbano Mármol

Las presentes notas están extraídas de algunas de las conclusiones que se presentan en el Informe del Sector Industrial en Andalucía, documento de carácter analítico y de reconocimiento técnico de la industria en Andalucía, elaborado por el Instituto de Fomento de Andalucía, que aparecerá publicado próximamente, y que constituye la referencia básica de mi intervención en el Simposio sobre Realidad Actual y Perspectivas de la Economía Andaluza.

El contenido de los trabajos efectuados para la realización del citado informe se ha basado en las siguientes partes: realización de un amplio trabajo de campo, que incluye una encuesta dirigida a cerca de 600 establecimientos industriales andaluces y un conjunto de entrevistas personales a técnicos y empresarios del sector, cuya finalidad ha sido proveer de información actualizada a las otras fases de la investigación. Un conjunto de tareas analíticas que se concretan en la elaboración de un total de 11 informes parciales sobre distintos aspectos que constituyen la base documental de los resultados de la investigación. Tareas de síntesis y coordinación de los resultados de las tareas analíticas, que han desembocado en las conclusiones generales del estudio y una serie de propuestas de actuación.

En esta intervención expondremos, en primer lugar, una reflexión sobre algunos aspectos generales del panorama económico internacional; en segundo lugar, sobre el sector industrial andaluz y, por último, presentaremos el conjunto total de objetivos y estrategias que podrían plantearse en un esquema de desarrollo regional.

1. INTRODUCCIÓN

En torno a 1983 se inicia un proceso de recuperación económica a nivel internacional, en el que España se integra, aunque con casi dos años de retraso, pero llegando a alcanzar importantes cotas de crecimiento económico. La recuperación de la actividad en los ochenta viene acompañada de un intenso proceso de cambio técnico, lo que se traduce en que las mejoras de productividad que se producen se derivan en gran medida de la reducción de costes de producción asociados a la incorporación de las nuevas tecnologías, y de las oportunidades que en torno a éstas se desarrollan.

No obstante el potencial productivo que se deriva de la introducción de innovaciones tecnológicas, no se distribuye de forma idéntica por todos los países, regiones o sectores de actividad, concentrándose éste en un grupo de países, cuya dotación de recursos, difiere de los que sólo se encuentran en situación de incorporarlos. Desde el punto de vista sectorial, los más beneficiados son igualmente aquellos donde se concentra el cambio técnico, no sólo por las mayores reducciones de costes que en ellos se operan, sino también porque se benefician de una demanda creciente, que se apoya en la recuperación de la capacidad de gasto.

El nuevo panorama industrial que se nos presenta puede ser sintetizado en una serie de aspectos:

El factor capital, principal impulsor de crecimiento en etapas anteriores, cede su papel a la tecnología en la recuperación de los años ochenta.

La dinámica industrial, aparece liderada por las actividades que mejor se han adaptado a las nuevas condiciones de demanda y mejor han conseguido incorporar los avances técnicos.

Los EE UU y Japón concentran el liderazgo tecnológico, a pesar de los esfuerzos de la CEE para superar el desfase, respecto a los primeros, y representar ésta el principal mercado mundial de estos productos.

Las oportunidades en los sectores de rápido crecimiento para países y regiones que no controlan el progreso técnico son muy limitadas. Los intentos de promocionar estas actividades en países como España y regiones como Andalucía, no tienen otra alternativa que tratar de aprovechar las estrategias comerciales y financieras de las empresas líderes en los mercados mundiales para atraer hacia su territorio sus inversiones en el extranjero.

La conclusión que se deriva de todo lo anterior, se sintetiza, en que las políticas de promoción de actividades industriales que incorporan tecnologías avanzadas, sólo tienen cabida en estrategias exógenas de desarrollo regional en estas industrias. Dadas las circunstancias, no parece probable que de estrategias de desarrollo basadas en la dinamización de recursos endógenos, puedan derivarse iniciativas empresariales en estas actividades surgidas de la propia región.

No obstante lo anterior no significa —en modo alguno— que existan incompatibilidades entre las estrategias exógenas y endógenas de desarrollo. Por el contrario, ambas son y deben ser planteadas, en su caso, como complementarias si se pretende que la región pueda hacer propios los beneficios indirectos que se derivan de la implantación de una industria de estas características (mejora en el nivel tecnológico general, industrias auxiliares inmersas en la dinámica expansiva de una industria líder, etc.).

2. EL SECTOR INDUSTRIAL EN ANDALUCÍA

El sector industrial en Andalucía se ha caracterizado tradicionalmente, y se caracteriza por una serie de rasgos. En primer lugar, por su reducida capacidad de generación de renta, como consecuencia de la mayor participación relativa de los *inputs* intermedios en su estructura de costes. Esta circunstancia explica, a su vez, que los requerimientos de factor trabajo por unidad de producto final sea inferior a la de otros sectores, por lo que si en el pasado, la industria jugó un papel clave en la generación de empleo, en el momento actual, no cabe pensar en tal posibilidad.

Esta apreciación se ha corroborado en el estudio realizado sobre los cambios en la estructura productiva de la economía regional, en general, y de la industria, en particular. Los resultados han puesto de manifiesto cómo la tecnología regional ha ganado en complejidad, entre 1975 y 1980, lo que se traduce en una mayor participación de los *inputs* intermedios en la estructura de costes de los sectores y, por consiguiente, en una pérdida de peso relativo por parte de los primarios, entre los que se encuentran los requerimientos de empleo. Este comportamiento que es generalizable a cualquier sistema industrial, se presenta en Andalucía de forma más acentuada que en otras regiones.

La conclusión que cabe extraer de lo anterior se resume en que cualquier objetivo directo de creación de empleo, en el marco de una estrate-

gia de desarrollo y modernización del tejido industrial, puede convertirse en una importante merma de su efectividad, por cuanto significa un obstáculo evidente a lo que son las tendencias naturales del sector.

En segundo lugar, por la propia debilidad del entramado de relaciones interindustriales. Esta característica es la causa principal del reducido nivel de articulación de la economía regional, ya que el sector industrial es, al mismo tiempo, el principal consumidor de *inputs* intermedios y el principal suministrador. Esto debe entenderse en el sentido de que, por un lado, existen determinadas ramas industriales que disponen de una enorme capacidad de generar efectos inducidos de actividad en otros sectores productivos (industriales y no industriales) y, por otro, que también existen ramas industriales sin cuyos productos difícilmente puede funcionar una economía.

En tercer lugar, el sector industrial en Andalucía también es determinante de la posición comercial exterior de su economía. Se ha indicado que una de sus características estructurales más trascendentales es que es el principal comprador y proveedor de *inputs* intermedios de la economía. Al mismo tiempo, la debilidad del sector en la región hace que muchas de estas necesidades sean cubiertas por proveedores de otras regiones. Esta circunstancia resulta determinante de la magnitud del déficit comercial regional. Por otro lado, también la región es deficitaria en los intercambios exteriores de bienes destinados a la demanda final.

Por el lado de las exportaciones, el papel de la industria es igualmente trascendental. Si se consideran conjuntamente las compras al exterior de bienes industriales intermedios y finales, se comprueba que llegan a representar en torno al 85 por 100 de las importaciones totales, mientras que las exportaciones industriales se sitúan próximas al 80 por 100 de las totales. Si se puede admitir que cualquier importación supone de hecho un trasvase de renta al exterior y que cualquier exportación una entrada, es evidente que la industria también desempeña un papel estratégico en la formación de la renta regional. Esta afirmación no contiene ningún tipo de contradicción con lo anteriormente señalado acerca de la escasa capacidad de generación directa de renta que caracterizan a las actividades industriales.

La conclusión que se extrae de lo expuesto es que, aunque la aportación directa del sector industrial a la producción y al empleo regional, no

sea cuantitativamente tan significativa como la de otras actividades, su elevado valor estratégico obliga a concederle un protagonismo destacado en los planes regionales. En el caso de Andalucía, cuya economía se encuentra tan deficientemente articulada debido, en gran parte, a la propia debilidad del sector industrial, las acciones de política industrial deben contemplar medidas de promoción dirigidas específicamente hacia las actividades de mayor potencial integrador del tejido productivo.

La economía andaluza ha sido tradicionalmente muy sensible al comportamiento de la nacional. De igual forma, la dinámica industrial de la economía española, ha tenido un reflejo claro sobre la andaluza, aunque normalmente con un cierto desfase temporal y con unas connotaciones singulares que explican el inferior nivel de desarrollo de Andalucía respecto del conjunto del Estado.

Sin embargo, coincidiendo con la recuperación de la economía española en los años ochenta, se va a producir un hecho novedoso respecto de etapas anteriores. Por primera vez, la tasa andaluza de crecimiento de la producción, en general, y de la industrial, en particular, van a superar a la media española. Esto significa, que Andalucía se incorpora, por primera vez en las últimas décadas, al conjunto de regiones de mayor dinamidad industrial.

También durante estos años se aprecia que la estructura de la producción andaluza que se caracterizó, hasta comienzos de los años ochenta, por una relativamente elevada participación de los sectores de más lento crecimiento a nivel nacional, se modifica en la década de los ochenta. Andalucía se muestra particularmente dinámica en un conjunto de actividades en las que disfruta de ciertas ventajas comparativas. En unos casos estas ventajas son de tipo competitivo y se vinculan a la existencia de condiciones especialmente favorables para el desarrollo de determinadas actividades. En otros casos, las ventajas comparativas proceden de las características de su estructura productiva que, si en el pasado supuso un obstáculo a su incorporación a la dinámica industrial de España, en los momentos actuales, los cambios en la dinámica sectorial de la industria están jugando a favor de las posibilidades de la región.

Concretamente las tasas de crecimiento regionales son superiores a la española en actividades tales como los transformados de caucho y plástico, industria del papel y de las artes gráficas, industria agroalimentaria,

industria química y en captación y distribución de agua. Todas estas actividades se encuentran en expansión a nivel nacional. El único sector en crecimiento en el conjunto de España en el que Andalucía está perdiendo posiciones relativas es el de industrias energéticas. También debe resaltarse que Andalucía sigue manteniendo altas cotas de competitividad en otras actividades que se encuentra en franca regresión, tanto en el contexto español como en el internacional (extractivas, básicas no férreas, fabricación de productos metálicos y maquinaria y cuero y calzado).

Si anteriormente se señaló que la creciente internacionalización de las relaciones industriales está provocando la especialización industrial de las regiones, y que las oportunidades de cada una de ellas se encuentran en los sectores en los que disfrutan de ventajas comparativas, las opciones andaluzas en este sentido parecen particularmente claras. Como conclusión de todo ello, parece lógica la consideración de industrias prioritarias a todas aquellas que encontrándose en expansión a nivel nacional, crecen con mayor intensidad en Andalucía. Estas actividades son las que pueden dirigir y contribuir decisivamente a que la actual etapa de recuperación industrial pueda consolidarse y alcanzar cotas relevantes dentro de la región.

3. LA DIMENSIÓN ESPACIAL DEL SECTOR INDUSTRIAL EN ANDALUCÍA

La producción industrial en Andalucía se encuentra fuertemente concentrada en determinados puntos de la región. El análisis realizado, en el trabajo que estamos exponiendo, a partir de la especialización productiva de las distintas comarcas andaluzas ha servido para efectuar una tipificación de las mismas, según el grado de diversificación industrial, posteriormente corregido con un indicador de densidad.

Los resultados han permitido identificar tres tipos de morfoestructuras espaciales relevantes en función de sus características industriales.

En primer lugar aparecen dos áreas industriales que se caracterizan por la elevada densidad industrial y por la dispersión de los núcleos. La de mayor importancia cuantitativa corresponde al triángulo Cádiz-Sevilla-Huelva, con proyección hacia el Campo de Gibraltar. Dentro de esta zona se ubica más del 60 por 100 de los empleos industriales y en su interior

se localizan otras comarcas de importante significación industrial. La segunda corresponde al corredor central en dirección N-S de la provincia de Jaén, ambas áreas industriales presentan una notable diversificación productiva, aunque abundan núcleos de elevada especialización (como Huelva y la Bahía de Cádiz).

En segundo lugar se ha detectado, la existencia de tres ejes industriales como son el Valle del Guadalquivir, el eje Córdoba-Málaga y por último el eje Bailén-Motril. Ninguno de ellos aparece suficientemente consolidado, en el sentido de que son frecuentes las intermitencias de áreas rurales o de densidad industrial media. Un elemento característico de todos ellos es la especialización en actividades agroalimentarias y en industrias auxiliares de la construcción.

Por último podemos hablar también de estructuras industriales de carácter puntual, dispersas fundamentalmente por la mitad oriental de la región. Las más importantes coinciden con puntos del litoral mediterráneo (Marbella, Málaga, Motril, Almería), la ciudad de Granada y determinadas áreas de montaña fuertemente especializadas en la explotación de recursos naturales (Sierras de Filabres, Huelva y Córdoba y la comarca de El Marquesado).

El conjunto descrito configura un sistema industrial cuyos elementos fundamentales son el subsistema de capitales de provincia y sus respectivas áreas de influencia, el subsistema litoral, especialmente el arco occidental atlántico y enclaves industriales aislados especializados en actividades extractivas. Los dos primeros elementos no sólo concentran la mayor parte de la producción industrial de la región, sino que también acumulan la mayor parte del aumento de la capacidad productiva.

El análisis de los patrones de asentamiento de las actividades industriales ha permitido detectar una variada gama de conductas locacionales, pero puede señalarse, que las disparidades internas características de la economía andaluza, se manifiestan con singular intensidad en términos de capacidades de producción industrial. Al mismo tiempo, la dinámica de los distintos territorios permite intuir que existen tendencias acumulativas en las nuevas inversiones industriales que intensificarán dichas disparidades.

Las implicaciones que se derivan de estos planteamientos para la polí-

tica industrial se resumen en que la debilidad del sector exige que, en el contexto la estrategia global de desarrollo, las acciones de promoción tengan un peso específico considerable. Desde este punto de vista, deben aprovecharse al máximo las potencialidades de sus elementos más dinámicos, es decir, sectores y comarcas en los que son mayores las posibilidades de éxito.

No obstante, dado que existen zonas de Andalucía que acumulan la mayor parte de los incrementos en la capacidad de producción industrial, mientras que otras quedan sistemáticamente marginadas de las nuevas decisiones de inversión, es probable que los efectos de una política de promoción industrial espacial indiscriminada, contribuya a acentuar otro de los grandes problemas estructurales de la economía andaluza: las desigualdades internas.

Por tanto, en las zonas de menor atractivo para las inversiones industriales, es donde se presentan con mayor intensidad los problemas estructurales de la economía andaluza (excesiva dependencia del sector primario, inexistencia de empleos alternativos a la agricultura, marginación, desertización, etc.). Si como parece lógico, no puede diseñarse una estrategia industrial para el conjunto de la región que no conceda un tratamiento prioritario a sus elementos más dinámicos, deben arbitrarse medidas que permitan compensar los efectos discriminatorios sobre las áreas marginales de la región. La microplanificación, entendida como programas específicos de desarrollo en el que se incluyen medidas especiales de promoción para las industrias cuyas estructuras locacionales son de carácter disperso, un ejemplo de esta figura son los conocidos Planes de Actuación que comenzó desarrollando un extinguido IPIA, y que ahora sigue desarrollando el Instituto de Fomento de Andalucía.

4. ACTIVIDADES INDUSTRIALES DEFICIENTEMENTE ESTRUCTURALES

En el Informe sobre el Sector Industrial de Andalucía, para la identificación de los sectores con actividades deficientemente estructuradas, los criterios seleccionados han sido los siguientes:

— Dimensión empresarial, con respecto a la media de las empresas españolas y a las principales empresas competidoras.

- Nivel tecnológico, con respecto a la media de las empresas españolas y a las principales empresas competidoras.
- Capacidad competitiva, en los próximos años debido a su nivel tecnológico.
- Grado de informatización en los ámbitos productivos, administrativo y de gestión, así como de almacén y ventas.
- Adecuación de la oferta a la demanda de trabajo, en las categorías correspondiente a la formación profesional y a técnicos medios y superiores.
- Dinámica empresarial expansiva o regresiva.
- Dinámica sectorial expansiva o regresiva.

Se ha considerado que un sector posee una actividad deficientemente estructurada, cuando al menos un 35 por 100 de las empresas del sector, se sitúan en un criterio negativo por encima de la media de Andalucía en ese aspecto.

Si consideramos sectores con actividades deficientemente estructuradas a los que cumplan mayor número de criterios negativos obtendríamos el siguiente *ranking*:

- Fabricación de productos metálicos.
- Industrias lácteas.
- Industrias de la madera, corcho y muebles de madera.
- Industrias de productos alimenticios.
- Producción y primera transformación de metales.
- Industria textil.
- Caucho y materias plásticas.
- Papel, cartón y transformados.
- Industria de la piedra natural.
- Productos químicos para la industria y el consumo final.
- Maquinarias de oficina, ordenadores y material electrónico.
- Artes gráficas y edición.
- Cuero y confección.
- Química básica y abonos.
- Vinícola y alcoholes.
- Productos minerales no metálicos.
- Conservas vegetales.

Considerando, además, las deficiencias señaladas por menos del 35 por 100 de las empresas del sector, obtenemos la siguiente clasificación:

- Fabricación de productos metálicos.
- Fabricación de productos metálicos estructurales y herramientas.
- Industrias lácteas.
- Industrias de la madera, corcho y muebles de madera.
- Industrias de productos alimenticios.
- Producción y primera transformación de metales.
- Industria textil.
- Caucho y materias plásticas.
- Papel, cartón y transformados.
- Industrias de la piedra natural.
- Productos químicos para la industria y el consumo final.
- Maquinaria de oficina, ordenadores y material electrónico.
- Conservas de pescado y otras.
- Artes gráficas y edición.
- Industrias del cuero y confección.
- Química básica y abonos.
- Vinícola y alcoholes.
- Productos minerales no metálicos.
- Industrias de conservas de vegetales.

En las dos clasificaciones anteriores se da la misma importancia absoluta a cada una de las deficiencias, para evitar esta cuestión, se han añadido la consideración de las desviaciones con respecto de la media, para sopesar la mayor o menor gravedad relativa de cada una de esas deficiencias. Obteniendo el siguiente *ranking* sectorial:

- 1.—Industrias de la madera, corcho y muebles de madera.
- 2.—Fabricación de productos metálicos.
- 3.—Producción y primera transformación de metales.
- 4.—Industrias de la piedra natural.
- 5.—Productos metálicos estructurales y herramientas.
- 6.—Cuero y confección.
- 7.—Industrias de productos alimenticios.
- 8.—Caucho y materias plásticas.
- 9.—Industria textil.
- 10.—Química básica y abonos.
- 11.—Productos minerales no metálicos.
- 12.—Industrias lácteas.

- 13.—Conservas de pescado y otras.
- 14.—Productos químicos para la industria y el consumo final.
- 15.—Artes gráficas y edición.
- 16.—Maquinaria de oficina, ordenadores y material electrónico.
- 17.—Papel, cartón y transformados.
- 18.—Conservas vegetales.
- 19.—Industria vinícola y alcoholes.

Seleccionando los sectores que aparecen en los primeros lugares en las tres clasificaciones, es decir aquellos que poseen actividades más deficientemente estructuradas, obtendríamos la siguiente lista:

- Fabricación de productos metálicos.
- Industrias de la madera, corcho y muebles de madera.
- Productos metálicos estructurales y herramientas.
- Producción y primera transformación de metales.
- Caucho y materias plásticas.
- Industrias de la piedra natural.
- Industria textil.

5. PRINCIPALES CONCLUSIONES SOBRE POSIBILIDADES DE LA POLÍTICA DE PROMOCIÓN INDUSTRIAL

Las opciones de una política de promoción industrial, en los momentos actuales, pasa por la actuación en tres frentes. De una parte, en la reconversión de los sectores maduros para hacerlos viable de cara al futuro (sectores deficientemente estructurados). Esto exige una especialización buscando nuevos segmentos de mercado. No hay que olvidar que son sectores con niveles tecnológicos a los que están accediendo países con menores costes laborales que los europeos.

La introducción de ciertos avances tecnológicos en estos sectores productivos maduros debe suponer incrementos de la productividad y la mejora de los niveles de competitividad de dichos sectores.

El segundo gran reto es la reindustrialización, que genere un nuevo tejido industrial con futuro en las próximas décadas. Aquí tendríamos que distinguir dos grupos de sectores: uno que encuadraríamos en el ámbito de las nuevas tecnologías, donde nos encontraríamos, fundamentalmente, los sectores ligados a la microelectrónica, la informática, los nuevos mate-

riales, la robótica, las telecomunicaciones, la industria aeroespacial y las biotecnologías. Y otros sectores afectados por el cambio en la demanda, muy ligados al enorme desarrollo que aún debe tener el sector de los servicios. Todos estos nuevos sectores deben ser fomentados para su aparición y desarrollo, principalmente mediante estrategias exógenas a la vez que va muy ligado a un objetivo de modernización tecnológica de nuestro tejido industrial, lo cual pasa por el fomento de las innovaciones y la difusión de nuevas tecnologías.

El tercer gran reto es el fomento del empleo, en este sentido tenemos que afirmar que no son las políticas de modernización industrial las que podrán absorber el gran porcentaje de paro existente en nuestra Comunidad Autónoma, pero sí existen imbricaciones de las políticas del sector con el empleo. De una parte, porque debemos tener presente que estos procesos no supongan un incremento del paro que alcanzara niveles socialmente inaceptables y, de otra, porque se hacen necesarias políticas de formación de la mano de obra, que adecuen la oferta y demanda laboral para los próximos años.

Las principales fuentes que actualmente permiten ventajas comparativas en un proceso de modernización industrial deberían operar, fundamentalmente, en las siguientes direcciones:

A. *Diseño de productos:*

- 1.—Atracción en presentación, variedad, conveniencia y tamaño.
- 2.—Prestación de servicio: durabilidad, eficiencia y facilidad de reparación.

B. *Ventajas de costes:*

- 1.—Precios y disponibilidad de *inputs*.
- 2.—Eficiencia productiva.

C. *Distribución:*

- 1.—Marketing agresivo.
- 2.—Mayor investigación de mercados.
- 3.—Mejores respuestas a las necesidades de los consumidores.

D. *Mejoras tecnológicas:*

- 1.—Adopción de avances externos disponibles en *knowhow*.

2.—Avances tecnológicos internos no conocidos por los competidores.

3.—Adopción y adaptación de desarrollos tecnológicos generados externamente.

4.—Avances tecnológicos generados internamente.

Las intervenciones habrán de ser, por tanto, selectivas. No se trata de ofrecer ayudas indiscriminadas a todo el sector industrial.

Por lo que respecta a los instrumentos a utilizar, las posibilidades son muy amplias, en los informes de la OCDE se aboga, preferentemente, por tres tipos de medidas:

- a) Las de acción directa sobre la *I + D*.
- b) Los estímulos fiscales; y
- c) El proporcionar canales de capital/riesgo.

La Comunidad Económica Europea en un informe sobre políticas de modernización industrial, desde el punto de vista de las regiones menos favorecidas, establece cinco tipos de regiones y los mecanismos de acción más adecuados para cada una de ellas, dada la enorme variedad de situaciones que se produce en Andalucía, todos estos mecanismos podrían ser aprovechados. Pero es indudable que nuestra Comunidad, considerada en su conjunto, estaría en el grupo de las regiones menos favorecidas, por lo que respecta al sector industrial. Por todo ello, el cuadro general de intervenciones, asumiendo la existencia de situaciones diferentes en cuanto a problemática y posibilidades industriales, puede estructurarse en torno a los siguientes puntos:

- 1.—Para Andalucía en su conjunto:
 - Centros de información y asistencia técnica.
 - Centros de ayuda a las empresas.
 - Servicios de extensión.
 - Programas de conocimiento técnico.
 - Incremento de las dotaciones para educación y formación.
- 2.—Para las zonas con potencialidades industriales, además:
 - Centros de investigación y tecnología aplicada.
 - Demostración.
- 3.—Para las zonas con enclaves industriales, además:
 - Oficinas de coordinación industrial.

- Políticas de subcontrataciones, que fomenten la difusión de estos enclaves al resto del tejido industrial y económico.

- Centros de innovación.
- Centros de colocación de técnicos.

4.—Para las zonas con enclaves industriales, dependientes de transferencias tecnológicas, pero con capacidad para acceder y aplicar tecnologías avanzadas, además:

- Parques tecnológicos.
- Centros de excelencia.
- Centros de investigación cooperativa (pública, y privada).
- Empresas promovidas desde la universidad.

5.—A estos mecanismos habría que añadir, asimismo, con carácter general, para toda la región:

- Mecanismos que fomenten la mejora en la gestión empresarial.

La política de promoción industrial que se ha seguido, en la última década en Andalucía, ha estado caracterizada por cierta descoordinación, dada la gran cantidad de instituciones que tenían —de una u otra forma— competencias en la promoción del sector, y por el predominio de actuaciones exclusivamente financieras.

La creación del Instituto de Fomento de Andalucía parece iniciar una inflexión en la situación anterior, valorándose de forma positiva la existencia de un solo organismo, con autonomía de actuación, en el marco de los objetivos generales e intermedios señalados en los Planes Regionales, y con medios suficientes, tanto de carácter financiero como no financieros, para llevar a cabo este tipo de política, que coordine y canalice todas las actuaciones de promoción industrial en Andalucía. Asimismo los cometidos del Instituto de Fomento, pueden sintetizarse en:

- a) Promoción de empresas.
- b) Contribuir a la mejora de la gestión, comercialización y tecnología de las empresas.
- c) Mejorar la financiación e instrumentar los incentivos de apoyo a la inversión.

Tanto, respecto a los objetivos como en particular acerca de los programas de mejoras a las empresas, que éste viene desarrollando, puede afirmarse en consecuencia y según las investigaciones realizadas en el trabajo que nos sirve de referencia, que existe en éstos una coherencia bá-

sica con el marco de actuaciones recomendado por organismos internacionales y expertos.

6. PRINCIPALES CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS PROSPECTIVO DE LA INDUSTRIA EN ANDALUCÍA: OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

La evolución futura de la industria andaluza vendrá marcada por la propia dinámica del sector y por la capacidad de la política económica para interferir en este proceso, bien impulsándolo, bien corrigiéndolo en la medida en que sea contradictorio con los intereses generales de la región.

Como factores que son intrínsecos a la propia dinámica del sector se han considerado, en primer lugar, a las grandes tendencias que se observan en su comportamiento a nivel mundial; mientras que, en segundo lugar, también se tienen en cuenta las características propias del sector en la región. Para el análisis de este último punto se consideran, a su vez, dos aspectos. El primero de ellos se refiere a los sectores que lideran el proceso de crecimiento en los últimos años, que se obtienen de la consideración conjunta del análisis de las actividades en las que se definen ventajas comparativas en Andalucía y en las que muestran valores más elevados en los indicadores de inversión. El segundo se basa en la propia opinión de los industriales de la región recogida en la encuesta, realizada para el Informe del Sector Industrial.

Los sectores que lideran el proceso de recuperación en los niveles de actividad industrial en Andalucía son las industrias de minerales no metálicos, estrechamente vinculadas a la coyuntura de la construcción; el sector químico, las manufacturas metálicas, la fabricación de automóviles y un conjunto de industrias manufactureras entre las que destacan las de alimentación y bebidas, calzado y vestido, y madera y muebles, caucho y plástico, y papel y artes gráficas. La mayor parte de estas actividades muestran un comportamiento similar en el conjunto de la economía española, lo que reafirma impresiones anteriores acerca de la sensibilidad de la industria regional a las tendencias dominantes a nivel nacional.

La influencia de la dinámica económica nacional y regional puede ser sintetizada en dos puntos principales. Por un lado, están las ramas de acti-

vidad en las que predominan las empresas que responden a estrategias de ámbito regional, bien porque sus mercados se encuentren principalmente en la región, bien porque su evolución reciente se explique por elementos que son intrínsecos a la economía regional. Por otro, están las actividades cuyo comportamiento se explica por circunstancias ajenas a la región y en las que los tamaños medios de los establecimientos exceden con creces la dimensión de la economía de la propia región.

En el primer grupo se incluyen: industrias extractivas, primera transformación de metales y productos minerales no metálicos, su mejor posición relativa en Andalucía se explica por las condiciones de explotación de los yacimientos y por las economías de localización en las industrias de primera transformación. También se incluyen determinadas actividades manufactureras, como la industria del mueble y la del calzado y vestido que encuentran en circunstancias regionales (coste de mano de obra y tradición en la actividad) ciertas ventajas comparativas.

Por último, las ramas de fabricación de productos metálicos, y de maquinaria y equipo mecánico también responden a estímulos que proceden mayoritariamente de la región.

Ninguno de los tres grupos de actividad señalados, se encuentran entre los sectores de mayor dinamicidad en el contexto industrial internacional. En cambio, a nivel nacional tanto la fabricación de muebles, como la del calzado y vestido, la industria de transformados metálicos y minerales no metálicos, forman parte del colectivo de industrias en crecimiento.

Entre las actividades cuyas empresas responden a estrategias que exceden el ámbito regional y nacional, y que se encuentran en expansión a nivel nacional, deben señalarse a las industrias energéticas y la fabricación de equipos de transporte.

Existe un tercer grupo de actividades cuyo comportamiento responde tanto a la existencia de ventajas competitivas en la región, como a los impulsos recibidos desde el resto de la economía nacional. Se trata de las industrias de alimentación y bebidas, la industria química, la del papel, los transformados del caucho y del plástico y el sector de captación y distribución de agua. De todas las indicadas sólo la del papel y determinadas ramas de la industria química se encuentran en expansión en el contexto internacional.

La opinión de los técnicos y empresarios industriales de Andalucía, expresada en la encuesta, sobre los factores que en mayor medida pueden condicionar la evolución futura del sector en la región pueden ser agrupadas en dos grandes categorías. Por un lado, la opinión de los que transmiten expectativas favorables de futuro. Por otro, la de quienes presentan unas expectativas negativas.

Los empresarios con expectativas favorables de futuro, basan su valoración en el efecto presumiblemente positivo de los siguientes elementos:

- a) Expansión de la demanda y equipo humano adecuado a sus necesidades actuales.
- b) Nivel tecnológico de la empresa y ventajas derivadas de la localización en la medida en que la distancia a las empresas competidoras puede ser un factor de reserva de mercado.
- c) El adecuado tamaño de la empresa en relación con el de sus competidores.

Para estas mismas empresas los principales obstáculos para que se pudieran materializar sus favorables previsiones actuales son los siguientes:

- a) Posibles dificultades para encontrar mano de obra especializada ante la eventualidad de su necesidad.
- b) Limitaciones de tipo financiero para el aprovechamiento de las potencialidades reales de la empresa.
- c) Posibles desventajas locacionales derivadas del alejamiento a los principales mercados.
- d) Irregularidades en el abastecimiento de primeras materias y materias auxiliares.
- e) Dificultades para mantener el actual nivel tecnológico, frente a la creciente competitividad derivada de la incorporación de España a la CEE.
- f) Deficiencias institucionales, especialmente relacionadas con los requerimientos que exigirán las nuevas formas de comercialización, tanto en mercados interiores como en la posibilidad de la ampliación de los mismos.

En relación con las empresas cuyas expectativas de futuro son más negativas, se destacan como principales obstáculos inmediatos los siguientes:

- a) En lo que se refiere a empresas en regresión, la consecución de

un adecuado nivel tecnológico, limitaciones de tipo financiero, dificultades de acceso a los canales de distribución, deficiencias en los abastecimientos y capital humano limitado.

b) En las empresas cuyo principal problema es la inadecuada dimensión, se señalan como obstáculos los problemas financieros para acometer las reformas necesarias, las dificultades de acceso a los canales de distribución, deficiencias de abastecimiento, empleos suficientemente cualificado y suelo para alcanzar la dimensión adecuada.

c) Para las empresas que vinculan sus principales problemas de supervivencia a deficiencias de tipo tecnológico los principales problemas son de tipo tecnológico y de escasez de recursos humanos.

Las tareas de reconocimiento realizadas para el Informe del Sector Industrial, han incidido en la problemática global del sector industrial andaluz y han permitido avanzar recomendaciones para la intervención, orientadas hacia el aprovechamiento de sus potencialidades y hacia la corrección de las principales disfuncionalidades. Por último en esta intervención, esbozamos un esquema completo, de objetivos y estrategias de política industrial, donde están presentes todas las opciones posibles.

Las políticas sectoriales se caracterizan porque pretenden incidir en una parcela concreta del sistema productivo, a la que se ajustan tanto sus objetivos como instrumentos. Es evidente, sin embargo, que todo sistema productivo es un conjunto complejo de elementos interdependientes, de forma que cualquier actuación sobre uno o más de ellos influye en mayor o menor grado sobre los demás. En lo que se refiere a la política industrial, y en el caso concreto de Andalucía, estas influencias son particularmente claras, así como también existe la posibilidad de que alguna de ellas opere en sentido contrario a otros objetivos de la política económica de la región.

Como consecuencia de todo ello, el esquema general de política industrial que se presenta se estructura en torno a dos puntos. En primer lugar, se exponen los objetivos específicos de la política industrial y de forma gráfica las relaciones de apoyo/conflicto con otros objetivos generales contemplados en los Planes Regionales. En segundo lugar, se realiza una descripción sintética del contenido de las estrategias; es decir, del sentido con que se plantea cada una de las intervenciones.

Los objetivos específicos de Política Industrial que se han considerado son los siguientes:

1.—Reconversión de actividades industriales deficientemente estructuradas, con el fin de asegurar su viabilidad futura (Reconversión industrial).

2.—Incrementar la participación de la industria en la formación del producto regional (Industrialización).

3.—Aprovechamiento de las ventajas comparativas industriales (Ventajas comparativas).

4.—Elevar el nivel de eficiencia global de la industria mediante la apropiación de las economías derivadas de los avances técnicos y de la revalorización de los recursos endógenos, con el fin de mejorar las condiciones de competitividad, tanto en mercados exteriores como interiores (Eficiencia global).

5.—Estimular la inversión en industrias de demanda creciente y avanzada tecnología (Promoción de industrias de demanda creciente).

6.—Óptimo aprovechamiento, por parte de la economía andaluza, de la actividad inducida por las inversiones en industrias de demanda creciente y tecnología avanzada (Economías industriales).

El conjunto de objetivos que se plantean pretenden incidir de forma específica sobre las actividades industriales. A pesar de ello, es incuestionable la existencia de relaciones de apoyo (sinergias) y de conflicto con otros objetivos de la política económica de Andalucía.

Los objetivos de política industrial que se han indicado se relacionan con otros grandes objetivos de la política económica de Andalucía. Cuando la consecución de un objetivo de política industrial puede contribuir de forma directa y muy positiva a la consecución de otros objetivos de la política económica diremos que se produce una sinergia de máximo nivel y a efectos de valoración se utilizará una ponderación equivalente a 2. Cuando la contribución es positiva, pero no determinante del grado en que pueda cumplirse el objetivo general, diremos que existe una sinergia positiva y se pondera con el valor 1. Cuando los objetivos sean independientes o no se pueda establecer una relación clara de apoyo a la consecución de un objetivo general diremos que la relación es de independencia y se pondera con valor 0. Por último, cuando la relación es de conflicto, es decir, incide

Gráfico 1

Relaciones entre los objetivos generales de la política económica y la política industrial

<i>Objetivos generales</i>	<i>Crecimiento</i>	<i>Empleo</i>	<i>Equilibrio territorial</i>	<i>Dependencia exterior</i>	<i>Articulación funcional</i>	<i>Total</i>
Reconversión industrial	Independencia 0	Relación negativa (-1)	Sinergia positiva + 1	Independencia 0	Máxima sinergia + 2	+ 2
Industrialización	Sinergia positiva + 1	Sinergia positiva + 1	Sinergia positiva + 1	Máxima sinergia + 2	Máxima sinergia + 2	+ 7
Ventajas comparativas	Máxima sinergia + 2	Sinergia positiva + 1	Relación negativa (-1)	Máxima sinergia + 2	Máxima sinergia + 2	+ 6
Eficiencia global	Máxima sinergia + 2	Relación negativa (-1)	Relación negativa (-1)	Máxima sinergia + 2	Máxima sinergia + 2	+ 4
Promoc. Ind. Dem. Crecte.	Máxima sinergia + 2	Sinergia positiva + 1	Relación negativa (-1)	Máxima sinergia + 2	Máxima sinergia + 2	+ 6
Economías industriales	Máxima sinergia + 2	Sinergia positiva + 1	Relación negativa (-1)	Máxima sinergia + 2	Máxima sinergia + 2	+ 6
Total	+ 9	+ 2	- 2	+ 10	+ 12	31

FUENTE: *Informe sobre el Sector Industrial en Andalucía*, Instituto de Fomento de Andalucía.

negativamente en la consecución de otro objetivo, se dirá que existe una relación negativa y se pondera con -1 . En el gráfico 1 se han identificado relaciones de apoyo/conflicto con los siguientes objetivos de la política económica de Andalucía.

Se ha señalado que la evolución futura de la industria andaluza será el resultado de la influencia de diferentes tipos de elementos, entre los que destacan, por su mayor trascendencia, la propia evolución reciente, las grandes tendencias industriales a nivel nacional e internacional, y la capacidad de la política industrial para interferir en los dos procesos anteriores. Es precisamente en el último de los puntos señalados en el que se enmarca el contenido de la estrategia de política industrial. Establecidos los objetivos de la misma, la estrategia debe definir el camino que debe conducir a su consecución o, lo que es lo mismo, el sentido con el que deben plantearse las intervenciones.

La experiencia y los análisis efectuados muestran la necesidad de plantear una estrategia de política industrial compleja, que considere adecuadamente el tratamiento de los diferentes obstáculos y potencialidades que se han detectado. Es, por esta razón, por lo que se plantean cinco tipos principales de orientaciones para la intervención.

Como primera orientación se establece la creación de un entorno favorable a la aparición de pequeñas y medianas industrias. La creación de una empresa exige la confluencia de tres elementos: un promotor, un proyecto de empresa viable y disponibilidad de recursos. Además de esto, existen otras necesidades que son específicas del tipo de actividad y que incluyen aspectos tan variables como cualificaciones concretas de la mano de obra, servicios a empresas, infraestructuras productivas, etc., a esta orientación se la denomina: Entorno PYME.

En la segunda orientación se señala, la necesidad de adaptar las características productivas de los recursos andaluces a las condiciones de productividad existentes en nuestro entorno industrial. La estrategia de política industrial, debe contemplar acciones destinadas a la revalorización de su potencial productivo, en el marco de un esquema general de política de recursos, se denomina: Política de recursos.

Como tercera orientación, se propone, la incidencia en los elementos que restringen o favorecen las condiciones de competitividad de la industria andaluza, denominado genéricamente: Mejora de competitividad.

La cuarta orientación, se refiere, a la necesidad de contemplar elementos de corrección del comportamiento acumulativo, desde un punto de vista territorial, de las inversiones industriales, por cuanto inciden negativamente en la reducción de las desigualdades internas en Andalucía, esta orientación se denomina: Equilibrio territorial.

Por último, la quinta orientación plantea el estímulo de actividades industriales de avanzada tecnología, y de productos inmersos en mercados expansivos a nivel nacional e internacional. Es necesario señalar, que a diferencia de las orientaciones anteriores, que se enmarcan en el contexto característico de una estrategia de desarrollo endógeno, la promoción de industrias de avanzada tecnología debe plantearse en el marco de una estrategia exógena de promoción industrial, a ésta se denomina genéricamente como: Estrategia exógena. El gráfico 2 refleja de forma sinóptica el esquema general de relaciones entre los objetivos de política industrial y las orientaciones para la intervención contenidas en la estrategia.

