

**COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)
DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR TECHNISCHE ZUSAMMENARBEITUNG (GTZ)**

**LAS AGENCIAS DE DESARROLLO REGIONAL Y LA
PROMOCIÓN DEL DESARROLLO LOCAL EN EL ESTADO
ESPAÑOL**

**PROYECTO CEPAL/GTZ “DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL Y
DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA”**

Santiago, Chile, 2000

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1973
29 de febrero de 2000

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

LAS AGENCIAS DE DESARROLLO REGIONAL Y LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO LOCAL EN EL ESTADO ESPAÑOL

El presente documento fue preparado por el Señor Francisco Alburquerque Llorens, Supervisor del Consejo Superior de Investigaciones Científicas de Madrid, en el marco del Proyecto CEPAL/GTZ de Desarrollo Económico Local y Descentralización de la División de Desarrollo Económico. Las opiniones expresadas en este documento, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

00-02-161

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO.....	1
I. LA ESPAÑA DE LAS AUTONOMÍAS.....	3
II. LAS POLÍTICAS DE FOMENTO PRODUCTIVO Y DESARROLLO EMPRESARIAL: LECCIONES DE LA EXPERIENCIA EUROPEA.....	5
1. Vinculación entre las políticas de fomento productivo y las políticas de desarrollo territorial.....	5
2. Complementariedad entre las políticas de fomento productivo y empresarial de los diferentes niveles de las administraciones públicas.....	7
3. Importancia del diseño regional de las políticas de fomento productivo y desarrollo empresarial.....	10
III. LA POLÍTICA DE DESARROLLO EMPRESARIAL EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.....	13
1. El Instituto de la Mediana y Pequeña Industria de Valencia (IMPIVA).....	14
2. La modernización de las PYMES regionales.....	16
3. Diversificación productiva.....	18
4. Internacionalización de empresas y apoyos financieros.....	20
IV. LA POLÍTICA DE INNOVACIÓN EMPRESARIAL EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN.....	21
1. El Sistema Regional de Innovación en Castilla y León.....	21
2. Programas y servicios a PYMES de la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León.....	23
V. MODELO DE DESARROLLO COMARCAL EN GALICIA.....	29
1. Datos socioeconómicos básicos de Galicia.....	29
2. La “comarca” como estrategia de desarrollo económico local.....	30
3. El modelo complementario de desarrollo comarcal en Galicia.....	32
4. Aplicación del modelo de desarrollo comarcal de Galicia.....	33
5. Objetivos y fines del Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia.....	35
6. Procedimiento e implantación de los planes de desarrollo comarcal.....	35
6.1. <i>Los órganos de planificación</i>	36
6.2. <i>Procedimiento de elaboración y aprobación del PDC</i>	37
6.3. <i>Procedimiento de implantación de los PDC</i>	39
VI. BIBLIOGRAFÍA.....	41
ANEXO.....	43

RESUMEN EJECUTIVO

Este documento realiza un balance de los instrumentos de fomento productivo y desarrollo empresarial que en estos últimos años han ido emergiendo como herramientas útiles y eficaces en la promoción del desarrollo territorial en Europa. El documento trata de resumir las características más relevantes de tres experiencias de interés en el Estado español, intentando con ello facilitar el surgimiento de ideas fértiles susceptibles de ser aplicadas—tras el necesario esfuerzo de adaptación—a las circunstancias diferenciadas de la realidad socioeconómica, institucional, territorial y cultural en América Latina y El Caribe.

En realidad estas experiencias incorporan, sobre todo, una visión del desarrollo diferente a la interpretación tradicional aún demasiado vigente en América Latina, que lo hace depender en gran medida de las actuaciones que deben realizarse por los grandes grupos empresariales o la Administración Central del Estado, tratando de atraer la inversión extranjera o de vincular las actividades productivas a los núcleos dinámicos exportadores. El auge de las iniciativas de desarrollo territorial en Europa Occidental, del cual las experiencias que aquí se narran son un buen exponente, parece insistir en que, siendo todo lo anterior importante, no es suficiente para incorporar las innovaciones tecnológicas requeridas por la mayoría del tejido empresarial existente en los diferentes territorios y regiones de un país, cuyos sistemas productivos locales se encuentran hoy mucho más expuestos que en el pasado a las exigencias del cambio estructural, la globalización y la apertura económica crecientes y el avance de los procesos de integración.

Nunca está de más insistir en que, en éste, como en tantos otros campos de la política económica, no existen recetas posibles de ser reproducidas sin más ante cualquier situación. No obstante, la exposición de las “mejores prácticas” internacionales puede ser una ayuda importante a la hora de diseñar herramientas capaces de estimular la adopción de innovaciones empresariales y tecnológicas en cada territorio, región o ámbito local.

I. LA ESPAÑA DE LAS AUTONOMÍAS

La recuperación de la democracia en España supuso una profunda transformación de su organización política, afectando al modelo territorial del país, al pasar de un Estado unitario y centralista a otro de carácter plural y descentralizado, que pasó a denominarse Estado de las Autonomías.

Tras la muerte del dictador Franco, la cuestión regional era uno de los grandes temas pendientes en la situación española de 1975, en especial en aquellas regiones que habían visto truncado su proceso autonómico tras el desenlace de la guerra civil en 1939. De este modo, en 1977, se inició el proceso hacia el nuevo modelo de Estado de las Autonomías, instaurándose en septiembre de ese año el gobierno catalán (Generalitat de Catalunya), y en enero del año siguiente el Consejo General Vasco. A partir de ahí se desplegaron los correspondientes procesos “preautonómicos” en las restantes regiones, en los cuales los debates y confrontación de posiciones no estuvieron ausentes, como en los casos de Castilla—La Mancha, sobre la incorporación o no de Madrid; en Castilla y León, por la incorporación o no de Cantabria y La Rioja, o por la iniciativa de León y Segovia que pretendían tener autonomías uniprovinciales; o en el País Vasco donde se reclamó la incorporación de Navarra.

La nueva Constitución democrática, aprobada en referéndum el 6 de diciembre de 1978, fundamenta la unidad del Estado español como patria común de todos los ciudadanos o ciudadanas del mismo, al tiempo que reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que lo integran y la solidaridad de todas ellas. De esta forma, se estableció un modelo de Estado que tras reconocer la pluralidad territorial, permitió el inicio de un proceso en el que son posibles las soluciones regionales y federales, siendo ello reflejo de la realidad española de 1978, en la que existían ámbitos territoriales muy variados en cuanto al grado de conciencia regional, integración interna o tradición cultural.

En el Estado español actual existen, pues, cuatro niveles territoriales: el nivel estatal, el de la Comunidad Autónoma (nacionalidad o región), el nivel provincial y el nivel municipal; aunque está abierta también la posibilidad de introducir un nivel más para posibles agrupaciones de municipios limítrofes, como el caso de las comarcas. La Constitución estableció que la formación de las Comunidades Autónomas debía realizarse por iniciativa voluntaria de las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes. Igualmente, se contempló la posibilidad de acceder a la autonomía uniprovincial. La aplicación de ello dio como resultado la actual organización territorial del Estado español, en la que existen seis autonomías de carácter uniprovincial (Principado de Asturias, Cantabria, Comunidad Foral de Navarra, La Rioja, Madrid y Murcia) y once autonomías multiprovinciales o insulares (ver Mapa en el Anexo).

Cuadro 1
COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN ESPAÑA: MUNICIPIOS Y POBLACIÓN

	Número de Provincias	Número de Municipios	%	Superficie (Km ²)	%	Población	%
Andalucía	8	766	9,5%	87.268	17,2%	6.940.522	17,86%
Aragón	3	729	9,1%	47.650	9,5%	1.189.104	3,06%
Asturias	1	78	0,9%	10.565	2,1%	1.093.937	2,82%
Baleares	1	67	0,8%	5.014	1,0%	767.918	1,98%
Canarias	2	87	1,0%	7.242	1,5%	1.491.833	3,85%
Cantabria	1	102	1,3%	5.289	1,1%	527.326	1,36%
Castilla La Mancha	5	915	11,4%	79.230	15,7%	1.658.446	4,25%
Castilla y León	9	2.248	27,9%	94.193	18,7%	2.545.926	6,55%
Cataluña	4	942	11,6%	31.930	6,3%	6.059.494	15,60%
Extremadura	2	380	4,7%	41.602	8,2%	1.061.852	2,73%
Galicia	4	312	3,9%	29.434	5,8%	2.731.671	7,03%
Madrid	1	178	2,2%	7.995	1,6%	4.947.555	12,73%
Murcia	1	45	0,6%	11.317	2,2%	1.045.604	2,68%
Navarra	1	65	3,3%	10.421	2,1%	519.277	1,34%
País Vasco	3	247	,9%	7.261	1,4%	2.093.712	5,39%
La Rioja	1	174	2,2%	5.034	1,0%	263.434	0,68%
Comunidad Valenciana	3	539	6,7%	23.305	4,6%	3.923.841	10,09%
ESPAÑA	50	8.047	100%	504.750	100%	38.856.790	100%

Fuente: Estébanez, J.; García, A.; y De Torres, M.P. (1994), "El Estado de las Autonomías", Instituto Gallach: Geografía de España, Volumen VII, Barcelona.

Como se aprecia en el cuadro 1, la situación resultante muestra un claro desequilibrio entre las diferentes Comunidades Autónomas, donde Castilla y León concentra el 30% de los municipios del Estado español; entre Castilla y León, Andalucía y Castilla—La Mancha cubren el 50% de la superficie total de España; y entre Andalucía, Cataluña y Madrid suponen casi la mitad de la población total del Estado. Pero todo ello no ha sido obstáculo para que se iniciara desde entonces, con distinto ritmo según el grado de capacidad de cada Comunidad Autónoma, el paulatino proceso de transferencia de competencias desde el Estado central. Dicho proceso, aún en curso, ha sido mucho más rápido en las nacionalidades históricas (Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía) que en las restantes pero, finalmente, todas las Comunidades Autónomas tienen como meta idénticos techos en la asunción de dichas competencias.

La diferente velocidad en la adquisición de las competencias por las Comunidades Autónomas ha permitido también en ese proceso el establecimiento de importantes "efectos de demostración" donde unas han podido aprender de otras. Igualmente, como luego se insistirá, el hecho de que en las diferentes Comunidades Autónomas el perfil político fuese diferente, no impidió sino más bien al contrario, ayudó a la búsqueda de planteamientos técnicos más apropiados, contribuyendo a la necesaria "desideologización" de los discursos electoralistas vacíos y la adopción de las estrategias de desarrollo territorial y empleo, como resultado de los ejercicios de consenso entre los actores socioeconómicos locales. De ese modo, la descentralización vino a colaborar indirectamente, pero de forma sustantiva, con la consolidación de la democracia.

II. LAS POLÍTICAS DE FOMENTO PRODUCTIVO Y DESARROLLO EMPRESARIAL: LECCIONES DE LA EXPERIENCIA EUROPEA

1. Vinculación entre las políticas de fomento productivo y las políticas de desarrollo territorial

Las políticas de fomento productivo y desarrollo empresarial tienen como finalidad última la ampliación de las actividades económicas y la mejora de la competitividad del tejido empresarial. De esta forma, se incluyen en el ámbito de estas políticas actuaciones muy variadas, tales como las regulaciones en mercados concretos, la formación específica para mejorar la cualificación de los recursos humanos, la dotación de infraestructuras específicas y servicios avanzados para pequeñas y medianas empresas, o el establecimiento de incentivos financieros, fiscales u otros para fomentar los emprendimientos innovadores.

Buena parte de esta gama de actuaciones desde la oferta tiene también como finalidad hacer aflorar las necesidades de la demanda de modernización y transformación productivas, las cuales, en un tejido empresarial mayoritariamente compuesto por empresas de pequeña y mediana dimensión, encuentran dificultades para su expresión por sí solas.

La experiencia europea occidental en el diseño de este tipo de políticas, contempladas dentro de la expresión más genérica de “política industrial”, constituye un ejemplo singular del cual pueden extraerse enseñanzas provechosas, no en el sentido de pretender una imitación de las mismas (algo por sí siempre imposible), sino en el de contemplar un enfoque del desarrollo menos agregado y lejano que el enfoque tradicional basado en la gran dimensión empresarial, las economías de escala y la concentración en grandes núcleos urbanos.

En realidad, el Tratado de Roma de 1957 que creó la Comunidad Europea no contenía competencias específicas en materia de política industrial, más allá de la regulación de los sectores estratégicos incluidos en el Tratado de París constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA). Pero la paulatina pérdida de competitividad internacional de la industria europea a partir de los años setenta, así como la creciente exposición a las exigencias del nuevo paradigma tecnoeconómico y organizacional, obligaron a un planteamiento activo en los ámbitos de las políticas industrial y de innovación para el desarrollo.

Así pues, en los diferentes países de la Unión Europea se ha ido desplegando una activa política industrial y de innovación empresarial (con focalización principal en las PYMES), de forma combinada con una renovada política de desarrollo territorial. En la práctica, esta matriz de políticas

e instrumentos condensa en la práctica un proceso de aprendizaje en el cual la principal lección ha sido, muy posiblemente, la de “aterrizar” o contextualizar territorialmente las políticas de fomento productivo y de desarrollo empresarial, a fin de lograr su mayor eficacia y eficiencia.

En otras palabras, ello ha supuesto la necesidad de avanzar desde el tradicional enfoque sectorial de dichas políticas al planteamiento fundamentalmente horizontal e indirecto de las mismas, tratando en todo momento de fomentar el funcionamiento eficiente de los mercados y repartiendo claramente las responsabilidades entre las empresas y el sector público, siendo el papel principal de este último el crear un entorno territorial dinámico favorable al fomento productivo, superando los enfoques sectoriales proteccionistas y defensivos, adoptados en el pasado.

El listado de áreas de intervención demuestra de forma elocuente ese tránsito desde las políticas para la reestructuración de los sectores en crisis a partir de los años setenta, hacia las políticas de investigación y desarrollo (I+D) en los primeros años ochenta, para incorporar finalmente las políticas específicas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas (PYMES) de forma combinada con las políticas de desarrollo territorial, desde mediados de los años ochenta.

La Comisión Europea declaró 1983 como el “Año europeo de las PYMES y la Artesanía”, impulsando un primer programa integrado de acción con la finalidad de crear un entorno favorable para el desarrollo de este tipo de empresas y actividades, adoptando medidas para la simplificación de trámites administrativos, fomentando las iniciativas empresariales y facilitando los servicios específicos a empresas, para lo cual se impulsaron programas de capacitación, información, creación de empresas, innovación, capitalización y cooperación entre empresas y regiones.

Las áreas en las que se ha consolidado este tipo de intervención en apoyo del fomento productivo y la competitividad empresarial desde las diferentes regiones, en coordinación con las instancias centrales de las respectivas administraciones centrales y otras entidades comprometidas, públicas o privadas, se refieren a:

- *Información y formación empresarial.* Establecimiento de bases de datos de interés empresarial y de redes de ventanillas y oficinas de consultas empresariales para PYMES por regiones. Formación a través de los Centros de Empresa e Innovación y otros programas experimentales.
- *Cooperación y asociación de empresas.* Estímulo de iniciativas de “partenariado” o asociación estratégica de empresas para acceder a servicios avanzados o para mejorar posicionamientos competitivos en los mercados.
- *Financiación.* Establecimiento de líneas de crédito apropiadas para PYMES innovadoras. Facilitación del acceso a las fuentes de financiación. Constitución de Sociedades de Avales y Garantía para PYMES.
- *Tratamiento especial en apoyo a las PYMES en las políticas de carácter general,* en especial en todo lo concerniente a los programas de innovación tecnológica.

El enfoque horizontal, dinámico y territorial que contiene este diseño articula un conjunto de actuaciones prioritarias para reforzar la competitividad productiva y empresarial a través de ejes estratégicos fundamentales:

- Fomento de las inversiones inmateriales para introducir la calidad y las innovaciones tecnológicas y de gestión, y para facilitar la cualificación de los recursos humanos según los requerimientos de los sistemas productivos locales.
- Desarrollo de la cooperación empresarial y proyección hacia los mercados externos, facilitando el marco para que los agentes económicos encuentren espacios de colaboración, especialmente entre las PYMES.
- Impulso de reglas de competencia equitativa, las cuales justifican la prioridad de los apoyos a las PYMES no sólo por razones de equidad y desarrollo regional (dada su importancia desde el punto de vista del empleo e ingreso o su presencia más difusa en el territorio), sino también para tratar de equiparar sus condiciones de competitividad en los mercados frente a las grandes empresas.
- Modernización de las administraciones públicas. Las tradicionales prácticas administrativas y de gestión pública organizadas desde ministerios sectoriales y con una estructura centralista, no se corresponden con los requerimientos de competitividad exigida a las actividades productivas y empresariales, ni a la horizontalidad de las políticas que ello conlleva. Esto exige la modernización de la estructura, funcionamiento y modos de intervención de las entidades públicas, lo cual implica el avance de los procesos de descentralización, la redefinición de los objetivos del servicio público, la agilización de procedimientos administrativos y el incremento de la transparencia, entre otras medidas de reforma de la función pública, a fin de buscar espacios de corresponsabilidad junto al sector privado para el logro de los grandes objetivos del fomento productivo y el desarrollo empresarial.

Como se aprecia, este conjunto de ejes estratégicos y líneas de intervención define una política de fomento productivo y empresarial de futuro en la que pierden importancia las anteriores políticas de corte sectorial, y se combinan eficazmente las políticas de corte horizontal en apoyo de la innovación productiva y el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas con el diseño de las mismas desde los diferentes ámbitos territoriales. Se trata, en definitiva, de nuevos planteamientos que vienen mostrando resultados superiores ante la fase actual de transición tecnológica, cambio estructural y auge de la globalización y competitividad en los mercados.

2. Complementariedad entre las políticas de fomento productivo y empresarial de los diferentes niveles de las administraciones públicas

La experiencia reciente en España es bastante expresiva de una transición en el diseño de políticas públicas para el fomento productivo y desarrollo empresarial que en un primer momento fueron consideradas desde la Administración Central del Estado como prescindibles al suponer que serían los mecanismos de mercado los que mejor efectuarían esas funciones de adaptación a las exigencias de la competitividad. En otras palabras, la posición defendida por el gobierno central en los primeros años de los ochenta fue la de prescindir de cualquier política industrial proactiva (en la ingenua posición de que “la mejor política industrial es la que no existe”, como se llegó a afirmar por parte de

un ministro de industria), limitándose entonces a las políticas sectoriales de reestructuración de actividades en crisis (siderurgia, construcción naval, carbón, acero, etc.).

Sin embargo, la agudización de la crisis económica internacional, el fuerte aumento del desempleo y las dificultades que presentaba el horizonte de integración en la Comunidad Económica Europea para un tejido de empresas constituido esencialmente por PYMES con reducidos niveles de competitividad, obligaron a los respectivos gobiernos regionales en las Comunidades Autónomas a enfrentar el vacío dejado por los dirigentes del nivel central.

Así pues, la coincidencia de la conformación de un Estado Autonómico y el consiguiente avance del proceso de descentralización resultó ser un aspecto decisivo para que los gobiernos territoriales asumieran funciones abandonadas por el nivel central, como es el caso de las relacionadas con la innovación empresarial y el fomento de los diferentes sistemas productivos locales y regionales.

Con posterioridad, a medida que las posiciones de mayoría absoluta en el gobierno central del Estado fueron dando paso a la necesidad de pactos con algunos gobiernos regionales (en especial con los de Cataluña y País Vasco), la importancia de la política de fomento productivo y de apoyo a las PYMES fue reconocida e incorporada en las grandes líneas estratégicas del Ministerio de Industria y Energía (MINER), pero sin perder el protagonismo territorial que las regiones habían venido desplegando desde mediados de los ochenta, cuando fueron construyendo la institucionalidad correspondiente.

Las líneas estratégicas sobre política industrial sistematizadas por el Ministerio de Industria y Energía de España en 1996, contemplan los siguientes campos:

- Apoyo a la innovación empresarial. Tiene como objetivo central lograr la mayor articulación de la investigación y las necesidades del sistema productivo. La estrategia se instrumenta a través de planes y programas de carácter estatal, orientándose hacia tres campos principales, a saber, innovación tecnológica e investigación y desarrollo (I+D); calidad y diseño; y propiedad intelectual e industrial.
- Pequeñas y medianas empresas. A través de una Iniciativa de Apoyo a las PYMES, desarrollada de forma coordinada entre el nivel central y las diferentes Comunidades Autónomas, se trata de ayudar a construir o reforzar la oferta de factores de organización y cooperación empresarial, acceso a los mercados, información e innovación.
- Sectores de futuro. A fin de prestar apoyo a los sectores de tecnología más avanzada y a los mercados en crecimiento.
- Adaptación estructural de sectores económicos. Se trata de hacer frente a los factores limitativos de la competitividad de algunos sectores económicos, ya sea por su exceso de capacidad, madurez de sus mercados, o falta de diferenciación de sus productos, etc. Además de algunos instrumentos horizontales, son de aplicación específica los planes sectoriales para la siderurgia, construcción naval, material de defensa, textil y renovación del parque automotriz.

- Cohesión y convergencia regional. Para el desarrollo del potencial endógeno de las regiones y la mayor articulación productiva territorial. En este campo, los instrumentos son una Ley de Incentivos Económicos Regionales y un Programa de Apoyo a las Infraestructuras Tecnológicas y los Servicios Avanzados a PYMES.
- Adecuación de los Recursos Humanos a las nuevas exigencias de los mercados de trabajo. En colaboración con el Ministerio de Trabajo, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales (provinciales y municipales).
- Fortalecimiento de la competitividad y funcionamiento óptimo de los mercados. Se trata de incorporar las normas y reglamentos técnicos así como fortalecer la política de competencia.
- Disponibilidad de una oferta energética a precios competitivos. Con el fin de eliminar los riesgos vinculados a la elevada dependencia externa del suministro energético básico y de alentar, al mismo tiempo, las energías alternativas.
- Apoyo al desarrollo sostenible. Con la finalidad de impulsar la introducción de los estudios de impacto ambiental previos a la toma de decisiones de inversión, alentando además el surgimiento de una industria de bienes y servicios medioambientales.
- Sector Público Empresarial. En este ámbito, las prioridades del Ministerio de Industria y Energía de España son el saneamiento y reducción de la empresa pública, la mejora de su gestión, la desvinculación de los presupuestos generales del Estado y la reestructuración de los sectores maduros.

Como puede observarse, se trata de un conjunto muy variado de estrategias e instrumentos entre los que predominan el apoyo a los factores intangibles en las empresas como determinantes de la competitividad. No obstante, hay que hacer constar que, hasta ahora, la mayor parte de los recursos financieros del MINER en estos últimos años han dado prioridad a la reestructuración de los sectores productivos maduros, tal como se observa en el cuadro 2. Esto muestra un cierto reparto de funciones (a veces más implícito que explícito) entre los niveles central y regional a la hora de priorizar los objetivos de fomento productivo y empresarial de PYMES, aspecto éste en el que la actuación desde las regiones ha sido determinante.

Cuadro 2
DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS POR PROGRAMAS DEL MINISTERIO DE INDUSTRIA Y ENERGÍA, ESPAÑA

PROGRAMAS	PROMEDIO 1993-95 (Millones de US)	%
Reconversión industrial	646,9	40,9%
Explotación minera	476,6	30,1%
Incentivos regionales	140,4	8,9%
Competitividad	79,0	5,0%
Desarrollo energético	63,8	4,0%
Servicios generales	44,5	2,8%
Apoyo a la PYME	41,4	2,6%
Seguridad nuclear	36,2	2,3%
Propiedad industrial	32,6	2,1%
Calidad y Seguridad Ind.	20,6	1,3%
TOTAL	1.582,3	100%

Tipo de cambio promedio en el período 130 ptas./dólar US)

Fuente: Ministerio de Industria y Energía (MINER)

3. Importancia del diseño regional de las políticas de fomento productivo y desarrollo empresarial

Como se ha señalado, las estrategias e instrumentos de política de fomento productivo y empresarial de las Comunidades Autónomas (regiones) en España son muy variados y de diferente entidad, expresando con ello la formación no homogénea que se fue desplegando progresivamente ante las escasas restricciones que la nueva Constitución democrática posee para la descentralización de competencias en estos ámbitos.

En esa diversidad de construcción de institucionalidad para el fomento productivo y empresarial en las regiones (que se ha concretado en la figura más visible de las Agencias de Desarrollo Regional), han influido los diferentes perfiles productivos y estructura socioeconómica territorial, los requerimientos de modernización empresarial, y el conocimiento y capacidad de liderazgo de los dirigentes y/o agentes socioeconómicos territoriales más dinámicos.

Por supuesto, las regiones con mayor nivel de competencias y/o con superior entidad económica son las que se dotaron antes de un instrumental más complejo y ambicioso, pero ello fue provocando un efecto demostración importante en la conformación del capital social e institucional necesario para que las demás regiones fueran aprendiendo a través de estas innovaciones. De este modo, hoy día, apenas quince años después del surgimiento de las Agencias de Desarrollo Regional pioneras en España, la totalidad de Comunidades Autónomas del Estado español posee algún tipo de institucionalidad regional asentada para el fomento productivo y el apoyo a las PYMES.

Así, para la implantación de estas políticas regionales de innovación productiva y desarrollo empresarial se fueron creando Agencias de Desarrollo Regional como instrumentos ágiles y aseguradores de la cooperación público—privada requerida. En este sentido, es importante subrayar el carácter empresarial de estas entidades, apoyadas de forma decisiva por los gobiernos regionales, pero actuando como sociedades intermediadoras eficientes y sujetas, por lo general, al derecho privado, a fin de contar con la confianza del sector privado y, sobre todo, para garantizar el funcionamiento de los mercados estratégicos de factores y servicios avanzados empresariales para PYMES, cooperativas y pequeñas empresas en general.

A modo de visión general se exponen a continuación (cuadro 3) los tipos de intervenciones más habituales en esta experiencia de implantación de la política de fomento productivo y desarrollo empresarial por los gobiernos regionales en España, tema que será complementado posteriormente con el detalle más minucioso de tres ejemplos concretos.

Cuadro 3

**TIPOLOGÍA DE INTERVENCIONES EN FOMENTO PRODUCTIVO Y DESARROLLO EMPRESARIAL
POR LAS REGIONES**

<p>APOYO A LA FINANCIACIÓN</p> <p>Prácticamente, la totalidad de las regiones tienen instrumentos financieros de apoyo a las inversiones productivas. Se trata de ayudas financieras tradicionales, como subvenciones, préstamos o bonificaciones del tipo de interés a proyectos de inversión genéricos. No obstante, la tendencia en los últimos años muestra la reducción de este tipo de apoyos genéricos, en una doble dirección: por la mayor selectividad de las ayudas a objetivos específicos (innovación tecnológica, calidad, comercialización, etc.), y por la generalización de instrumentos más avanzados de financiación como las sociedades de garantía recíproca y las sociedades de capital riesgo con participación de capital público.</p>
<p>MEJORA DEL PRODUCTO INDUSTRIAL</p> <p>Se incluyen las intervenciones públicas que tienen por objeto el fomento de la concepción del producto industrial, incluyéndose los programas de investigación para el desarrollo (I+D) de nuevos productos y el diseño industrial.</p>
<p>REDES TERRITORIALES DE APOYO A LAS PYMES</p> <p>El predominio de las empresas de pequeña y mediana dimensión en el tejido productivo y las dificultades de dichas empresas para solucionar algunas de sus necesidades de modernización productiva y de gestión, hacen obligado el estímulo de la conformación de redes de apoyo en materia de información o innovación, entre otras. En el área de información es necesario dar prioridad a la elaboración de las bases de datos de interés empresarial por regiones, ante la insuficiencia de la información estadística habitual, excesivamente agregada y más interesada en los indicadores de resultados que en los de capacidades de desarrollo. Por su parte, en el área tecnológica los objetivos perseguidos son potenciar la capacidad de investigación regional y conectar la investigación con las necesidades reales de las PYMES.</p>
<p>COOPERACIÓN EMPRESARIAL</p> <p>Apoyo a la colaboración entre PYMES para acceder a nuevos mercados, incorporar tecnología, compartir servicios especializados u otros insumos. Igualmente, se trata de facilitar la cooperación internacional con otras empresas para la transferencia de tecnología, distribución comercial, nuevos suministros, etc. Dentro de esta cooperación internacional hay que contar la presencia institucional estable en el exterior, para captar inversiones o para favorecer los acuerdos con empresas foráneas.</p>

III. LA POLÍTICA DE DESARROLLO EMPRESARIAL EN LA COMUNIDAD VALENCIANA

La experiencia del modelo de desarrollo y modernización empresarial de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) en la Comunidad Autónoma de Valencia en los últimos años, resalta la importante implicación del gobierno regional asumiendo de forma pionera en España, desde la primera mitad de los años ochenta, un protagonismo muy importante en apoyo de las PYMES, lo cual facilitó el diseño de una política industrial específica en el nivel microeconómico, más allá de las políticas generales de carácter indirecto o de las políticas sectoriales.

Los principales referentes teóricos y empíricos de la intervención del Gobierno regional valenciano en ese momento se encuentran en el “redescubrimiento” de las aportaciones marshallianas realizado unos años antes en los “distritos industriales” italianos, donde la dimensión territorial del análisis económico resulta clave para explicar el éxito competitivo empresarial. El caso valenciano muestra que, si bien la experiencia de los “distritos industriales” italianos no es un “modelo” a reproducir de forma automática, constituye, no obstante, un referente importante a la hora de enfocar el diseño y puesta en marcha de las políticas de fomento productivo y desarrollo empresarial desde el ámbito territorial.

Los cambios acaecidos en el escenario económico mundial demandaban una política industrial consecuente para el reciente gobierno regional valenciano. Como ya se ha señalado, la descentralización política que supuso la constitución del Estado de las Autonomías tras la recuperación de la democracia en España, ayudó de forma decisiva a crear un marco institucional especialmente adecuado para la eficacia de la política de desarrollo empresarial en la región, en la medida que ésta requiere tener presentes las características particulares del territorio sobre el que se desea actuar y, sobre todo, introduce en los responsables políticos la tensión correspondiente por la necesidad de presentar programas y soluciones a los temas esenciales del desarrollo territorial y la generación de empleo a la hora de solicitar los votos a la ciudadanía.

Más aún, el hecho de que en las diferentes regiones las formaciones políticas ganadoras en los correspondientes comicios no fueran del mismo color estableció un elemento de pugilato y emulación a la hora de presentar las opciones más consistentes en un terreno abandonado en la práctica por el nivel central, como era éste de la política de innovación empresarial de las PYMES. Incluso este hecho sirvió paulatinamente para ir obligando a los políticos a abandonar los discursos huecos y demagógicos (llenos de promesas) a la hora de las confrontaciones electorales y sustituirlos por acuerdos y estrategias territoriales viables por el desarrollo económico local y la generación de empleo.

En lo esencial, las políticas de fomento productivo e innovación empresarial debían orientar y ayudar a las empresas a establecer estrategias basadas en la creación de nuevos productos, nuevas tecnologías y nuevas formas de organización, con la flexibilidad suficiente para adaptarse continuamente a las circunstancias cambiantes de los mercados.

Asimismo, en esos momentos, en la economía valenciana, se daba una especie de “tenaza competitiva” ya que, de una parte, las tradicionales ventajas comparativas basadas en costes laborales unitarios bajos venían siendo mejoradas por los nuevos países industriales emergentes mientras, de otra parte, la creciente apertura económica, el ingreso en la Comunidad Económica Europea y los acuerdos de la Ronda Uruguay, sometían a la economía valenciana a mayores exigencias competitivas. Además de la citada “tenaza competitiva”, la política industrial del gobierno regional no podía solamente ofertar instrumentos a las PYMES para enfrentar las mayores exigencias competitivas y de eficiencia productiva, sino que tenía que crear la demanda de dichos instrumentos para una población empresarial no caracterizada precisamente por la incorporación de una cultura de la innovación.

1. El Instituto de la Mediana y Pequeña Industria de Valencia (IMPIVA)

La política de promoción industrial del gobierno regional de Valencia se instrumenta a través del IMPIVA y de otros organismos conexos. Las dos grandes líneas de fuerza de la política de apoyo a las PYMES en el país valenciano se dirigen a crear las condiciones favorables para la modernización empresarial de las PYMES regionales, y a impulsar la diversificación productiva. El IMPIVA considera que las PYMES regionales pueden ser respaldadas de forma importante mediante la construcción de externalidades de localización y de urbanización, siendo su modelo referencial el de los “distritos industriales” italiano basado en la construcción de “entornos innovadores territoriales”. Este esfuerzo debe ser protagonizado por los actores sociales privados con la decidida ayuda de los poderes públicos.

Desde el principio, el Gobierno regional valenciano optó por asumir la promoción industrial y energética de forma proactiva, pero gestionadas a través de organismos específicos. Para ello, se creó el IMPIVA (Instituto de la Mediana y Pequeña Industria Valenciana) como agencia de desarrollo regional, así como otros organismos relativos al conjunto de políticas industriales que se consideraban precisas:

- Instituto para la Promoción de Energías Alternativas y Ahorro Energético (hoy integrado en el IMPIVA)
- Servicio para la Promoción y Seguridad Industrial Valenciana
- Instituto Valenciano de Turismo (hoy Agencia Valenciana de Turismo)
- Promoción Comercial Valenciana (hoy Instituto Valenciano de Exportación)
- Instituto Valenciano de Finanzas
- Oficina de Bruselas
- Revitalización de la Sociedad de Garantías Recíprocas

El IMPIVA, creado en 1984 como organismo autónomo adscrito a la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, pasó a configurarse, en 1988, como un ente de derecho público sometido a derecho privado en sus relaciones con terceros, a fin de flexibilizar su funcionamiento.

El objetivo fundamental del IMPIVA es la promoción, desarrollo y mejora de la PYME industrial valenciana, siendo sus fines los siguientes:

- Facilitar y estimular la adaptación de las PYMES industriales a la evolución tecnológica y a las exigencias del mercado.
- Potenciar la reorganización, reconversión y modernización de las PYMES industriales, así como impulsar la creación e implantación de nuevas industrias, prestando particular atención al desarrollo tecnológico y comercialización.
- Fomentar y apoyar las actuaciones conjuntas de cooperación, concentración o fusión entre PYMES, a fin de propiciar una mejora en la competitividad industrial valenciana.
- Promover y prestar los servicios que contribuyan a una mejor gestión de la PYME industrial valenciana.
- Cualquier otra actuación que sirva para el desarrollo, modernización o mejora de la PYME industrial valenciana.

Las actuaciones del IMPIVA se han dirigido a la gestión de políticas y actividades relacionadas con la potenciación del desarrollo endógeno del territorio valenciano, facilitando la difusión de los servicios a las PYMES fuera de los grandes centros metropolitanos, que es donde suele concentrarse la oferta de tales servicios. En la práctica, estas actuaciones han potenciado la capacidad innovadora de las PYMES valencianas a través de la construcción de externalidades en sus entornos territoriales próximos, en la lógica del “distrito industrial” o del “entorno” innovador. Para ello, el IMPIVA ha desarrollado diferentes líneas de actuación en torno a la información, la capacitación, el desarrollo tecnológico, la cooperación empresarial y la diversificación productiva.

El desarrollo de dichas líneas de actuación se realiza en dos niveles. En un primer nivel se cuenta con una red de instituciones promovidas y coordinadas por el propio IMPIVA: Institutos Tecnológicos, Centros de Empresa e Innovación y Parque Tecnológico de Valencia. En un segundo nivel, se actúa a través de un conjunto de entidades privadas intermedias y autónomas (Cámaras de Comercio, Fundación para el Desarrollo de la Formación y Gestión Empresarial, Centro de Promoción de Calidad, Club de Economía y Dirección, Asociaciones de Diseñadores y Terciario Avanzado, etc.), a las cuales el IMPIVA apoya con determinadas ayudas financieras para el desarrollo de actividades específicas en sus diferentes ámbitos.

Este entramado institucional muestra que la política de promoción de la innovación industrial en la Comunidad Valenciana se realiza mediante un modelo descentralizado, tanto desde el punto de vista funcional (según el objeto concreto perseguido) como desde la perspectiva intraterritorial de la propia región. Igualmente, este funcionamiento facilita la interacción entre la red de entidades y actores regionales y locales.

El presupuesto anual del IMPIVA (aproximadamente US\$50 millones) se nutre fundamentalmente de fondos públicos aportados por el gobierno regional. Dicho presupuesto representa un porcentaje inferior al uno por ciento del presupuesto total de la Comunidad Autónoma. En 1997, los gastos de personal equivalían al 8,3% del total del presupuesto del IMPIVA, contando en ese año con una plantilla de 129 personas, de las cuales 71 eran técnicos superiores.

Respecto a la sostenibilidad financiera de esta agencia de desarrollo regional hay que señalar que existen retornos por el cobro de los servicios a empresas que realizan los organismos conexos al IMPIVA, pero lo fundamental es que las aportaciones realizadas por el gobierno regional al IMPIVA acaban generando efectos muy superiores en términos del incremento de la producción, empleo e ingreso en el nivel regional. Se trata, pues, de un gasto de preinversión crucial para el desarrollo económico regional y local.

2. La modernización de las PYMES regionales

Como se ha señalado anteriormente, los dos objetivos principales del IMPIVA se refieren a la modernización de las PYMES existentes y a la diversificación productiva regional. En el primer caso se trata de facilitar la adopción de nuevas tecnologías en los sectores tradicionales a fin de situarlos en condiciones competitivas basadas cada vez más en la calidad y diferenciación del producto.

Para este primer objetivo, los instrumentos utilizados son la red de Institutos Tecnológicos, o centros de innovación y tecnología especializados sectorialmente y dotados de una infraestructura de medios humanos y recursos técnicos para prestar servicios avanzados a empresas. Actualmente existen quince Institutos Tecnológicos y ocho unidades técnicas o delegaciones de los mismos, estando ubicados en las zonas de mayor concentración territorial de empresas de los sectores correspondientes en la Comunidad Autónoma.

El conjunto de Institutos Tecnológicos de la red IMPIVA se refiere esencialmente a la especialización sectorial productiva de la región, es decir, al grupo de sectores económicos regionales más significativos de la misma (agroalimentación, calzado, cerámica, plásticos, mueble y madera, textil, juguete, metalmecánica, materiales de construcción) o aquellas actividades que pueden impulsar innovaciones sustantivas en dichos sectores (biomecánica, óptica, diseño cerámico, informática, tecnología eléctrica, envases y embalajes).

Jurídicamente los Institutos Tecnológicos son asociaciones de investigación sin fines de lucro, formadas por empresas de los sectores correspondientes. Esta fórmula presenta diversas ventajas:

- Posibilita una participación directa de los empresarios en la gestión de los Institutos Tecnológicos.
- Permite alcanzar niveles adecuados de flexibilidad y agilidad en su funcionamiento, dado que están regulados por el ordenamiento jurídico privado, a fin de evitar la burocracia propia de las administraciones públicas.

- Al ser entidades sin fines de lucro, se facilita la recepción de apoyos públicos para las fuertes inversiones que deben realizar en instalaciones y equipos adecuados.
- Facilita la integración de las empresas a través de cuotas y de pagos de tarifas por la prestación de servicios.

En suma, la financiación de los Institutos Tecnológicos proviene de las cuotas y pago de tarifas de los empresarios, de las aportaciones realizadas por el gobierno regional a través del IMPIVA, y de las ayudas de la Administración Central del Estado. Hay que tener en cuenta que, pese a su ubicación y definición territorial, estos Institutos Tecnológicos de perfil sectorial pueden prestar servicios en todo el ámbito estatal.

La creación de esta red de Institutos Tecnológicos ha supuesto la implantación de uno de los más importantes sistemas de construcción de economías externas para las PYMES de una región. De hecho, la red IMPIVA es citada por la OCDE como ejemplo de organismo público intermediador con los usuarios empresariales con los cuales comparte las tareas de modernización de las PYMES de la región.

A modo de evaluación del favorable impacto de la red de Institutos Tecnológicos del IMPIVA el Cuadro 4 recoge una serie de indicadores.

Cuadro 4

INDICADORES DE ACTIVIDAD DE LOS INSTITUTOS TECNOLÓGICOS DE LA RED IMPIVA, 1995

Institutos	Año de constitución	Empresas asociadas	Empresas usuarias	Ensayos de laboratorio	Asesoría tecnológica	Proyectos i+d	Formación de alumnos	Número de informaciones
Calzado	1972	554	541	19.397	336	43	146	47.216
Cerámica	1984	221	197	8.982	1.415	38	78	654
Mueble y madera	1984	441	510	12.823	780	57	963	3.132
Textil	1985	315	418	6.740	244	10	830	1.133
Juguete	1985	243	320	35.949	219	25	191	2.525
Bio-mecánica	1985	28	29	6	25	41	125	7.850
Metal-mecánica	1987	384	504	17.711	1.762	18	330	5.937
Agroalimentación	1987	337	513	23.148	278	31	301	3.119
Óptica	1988	244	518	325	172	6	576	10.447
Mat. Construcción	1990	175	1.111	4.789	26	5	408	468
Plásticos	1990	126	303	1.004	26	1	296	1.949
Totales		3.068	4.964	130.874	5.283	275	4.244	84.430

Fuente: J. Honrubia y V. Soler (1996), a partir de Memorias del IMPIVA

En 1995 había más de 3.000 empresas asociadas a la red de Institutos Tecnológicos del IMPIVA, siendo casi 5.000 las empresas usuarias de los servicios ofertados por dichos institutos. Estos datos equivalen, respectivamente, al 53 y 85% del subtotal de las PYMES regionales de más de 20 trabajadores.

Pero lo más importante es el elevado número de ensayos de laboratorio realizados por las PYMES regionales (más de 130.000), así como la evacuación de más de 84.000 informaciones concretas a consultas de las PYMES, casi 5.300 asesorías tecnológicas, la asunción de 275 proyectos de I+D y la formación de más de 4.200 trabajadores en los propios institutos tecnológicos.

Finalmente, la evolución de la actividad de los Institutos Tecnológicos en estos últimos años, que se recoge en el Cuadro 5, muestra también el grado de aceptación y utilidad de los mismos por parte de las PYMES regionales.

Cuadro 5
EVOLUCIÓN DE LA ACTIVIDAD DE LOS INSTITUTOS TECNOLÓGICOS DE LA RED IMPIVA, 1989-1995

	1989	1992	1995	INCREMENTO 1989-1995
Empresas asociadas	1.641	2.454	3.068	87,0%
Empresas usuarias	1.290	2.758	4.964	284,8%
Ensayos de laboratorio	10.548	100.647	130.874	30,0%
Asesorías tecnológicas	916	1.444	5.283	476,7%
Proyectos I+D	66	154	275	316,7%
Formación: No. alumnos	1.574	3.313	4.244	169,6%
Número de informaciones	6.448	52.322	84.430	61,4%

Fuente: J. Honrubia y V. Soler, op. cit., a partir de Memorias del IMPIVA

3. Diversificación productiva

El segundo objetivo del IMPIVA es promover la diversificación del tejido productivo regional mediante la creación de nuevas empresas en nuevos sectores o líneas de actividad. Se trata de no quedarse únicamente en la mejora de la base económica regional tradicional, sino de impulsar la ampliación de la misma hacia otros sectores y producciones posibles, multiplicando de este modo, los efectos externos hacia el conjunto de la base productiva regional. Los instrumentos utilizados para el logro de este segundo objetivo son los Centros de Empresa e Innovación, el Parque

Tecnológico de Valencia y, en cierta medida, también los Institutos Tecnológicos antes citados, todo ello bajo la coordinación de un Plan Tecnológico regional.

Los Centros de Empresa e Innovación (CEI) constituyen una red de incubadoras de proyectos empresariales en nuevas líneas de productos o nuevos sectores. Se localizan en áreas con cierta concentración de empresas y, por tanto, con potenciales emprendedores. Los CEI ofrecen en esos momentos iniciales de la creación de la empresa un conjunto de servicios (información, asesoramiento en el plan de empresa, locales y servicios administrativos para el inicio de la actividad empresarial, y apoyo en la búsqueda de fuentes financieras) que facilitan el surgimiento y consolidación de la misma. Después de un tiempo determinado, la empresa debe abandonar el CEI y situarse en su domicilio definitivo.

En la actualidad hay cuatro CEI en funcionamiento, ubicados en las localidades de Alcoy (1989), Elche (1990), Valencia (1991) y Castellón (1995). En algunos casos esta localización coincide con los Institutos Tecnológicos con los que comparte instalaciones. Durante el período de 1989 a 1995, los tres primeros CEI citados apoyaron la puesta en marcha de 232 proyectos empresariales, habiéndose creado en ese último año 82 empresas o nuevas líneas de actividad de empresas existentes.

El Parque Tecnológico de Valencia es una iniciativa del IMPIVA, en colaboración con universidades, Cámaras de Comercio, Asociaciones Empresariales, Municipidades e Institutos Tecnológicos, destinada a impulsar en la región valenciana la diversificación del tejido productivo, mediante el estímulo a la aparición de nuevas iniciativas de alta capacidad innovadora y la creación de las mejores condiciones para una “fertilización cruzada” del progreso tecnológico. El Parque fue inaugurado en 1990 y está situado en el término municipal de Paterna, próximo a la capital de Valencia y con excelentes accesos al aeropuerto y a la Autopista del Mediterráneo, que conecta con la red europea de autopistas del denominado “Arco Atlántico”, nuevo eje de dinamismo económico en el sur de la Unión Europea.

En el Parque Tecnológico se ubican diferentes centros de investigación (en concreto ocho Institutos Tecnológicos y un Centro de Empresas e Innovación), tres centros de formación y diversas empresas innovadoras. De este modo, el Parque Tecnológico, al concentrar una masa crítica de “conocimiento” crucial para el perfil productivo de la región, se convierte en un entorno idóneo para facilitar la difusión de innovaciones.

Como vemos, los Institutos Tecnológicos también intervienen en el objetivo de diversificación productiva, dado que dentro de los mismos se llevan a cabo procesos experimentales de nuevos productos o aplicaciones tecnológicas que pueden dar lugar a nuevas líneas de actividad en sectores tradicionales. Esta tarea es realizada también por los Institutos Tecnológicos de carácter horizontal (es decir, los no monosectoriales), con aplicaciones tanto en las actividades productivas emergentes como en la creación de nuevas líneas de productos en sectores tradicionales.

Asimismo, dentro de las actuaciones del IMPIVA orientadas a impulsar el objetivo de la diversificación productiva hay que hacer referencia al Plan Tecnológico como herramienta de coordinación e integración de los diferentes esfuerzos y recursos desplegados en este campo. El Plan se instrumenta a través de cinco programas, referidos al Desarrollo Tecnológico, Nuevas Actividades Industriales, Transferencia de tecnología, I+D Precompetitiva y Dotación e Infraestructura de I+D. Este segundo objetivo de diversificación productiva se desarrolla también complementariamente mediante otras actividades como Ferias Tecnológicas, establecimiento de Redes de Cooperación, tanto en el nivel territorial como transnacional, así como la participación del IMPIVA en Programas estatales, europeos e internacionales.

4. Internacionalización de empresas y apoyos financieros

A fin de promover la internacionalización de las PYMES valencianas, apoyar la promoción de los productos regionales en el exterior y atraer inversiones foráneas, en 1998 el gobierno regional creó, de forma coordinada e integrada con el IMPIVA, el organismo Promoción Comercial Valenciana, hoy denominado Instituto Valenciano de Exportación (IVEX).

El IVEX es un organismo mixto con notable presencia empresarial, que ofrece servicios individualizados o generales a través de planes de actuación para el impulso de las empresas valencianas en el exterior. Estos servicios se prestan a través de una red compuesta en la actualidad por 18 delegaciones en los principales mercados mundiales.

Por último, junto con la existencia de otros sistemas de ayudas financieras destinadas a facilitar a las PYMES el acceso al crédito, desde 1993 el IMPIVA ha incrementado sus actuaciones dirigidas a asegurar la financiación a largo plazo de sus inversiones, pudiéndose destacar básicamente tres líneas de actividades:

- Promoción de préstamos de interés preferencial para inversiones empresariales.
- Creación de fondos especiales para financiar proyectos innovadores.
- Servicio de asesoramiento financiero.

En la primera línea de actividades, el IMPIVA ha venido realizando convenios con el Instituto de Crédito Oficial (una entidad estatal especializada, entre otras líneas, en facilitar la financiación a las PYMES) y con el Banco Europeo de Inversiones, así como con las entidades financieras gestoras de los mismos en la Comunidad Valenciana, a fin de asegurar el acceso a la financiación por parte de las PYMES regionales.

En cuanto a la creación de fondos especiales para financiar proyectos innovadores, hay que destacar el Fondo de Garantía Especial, constituido por el IMPIVA y la Sociedad de Garantía Recíproca, destinado a avalar la financiación de proyectos de empresas creadas en los Centros de Empresa e Innovación y otros proyectos innovadores. Para ello, el IMPIVA ha suscrito convenios con las Cajas de Ahorro valencianas y el Instituto Valenciano de Finanzas.

IV. LA POLÍTICA DE INNOVACIÓN EMPRESARIAL EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN

Al igual que el resto de Comunidades Autónomas en el Estado español, en estos últimos años, en la región de Castilla y León se viene enfrentando al importante reto de la modernización y diversificación de su tejido productivo. Las empresas castellano—leonesas acusan una serie de debilidades competitivas entre las que cabe destacar un tejido industrial insuficiente en materia de transformación tecnológica, así como la escasez de productos diferenciados y la falta de flexibilidad.

Con el objetivo de superar el carácter disperso, espontáneo y desarticulado de las actuaciones relacionadas con la innovación tecnológica, durante la primera mitad de los años noventa, en la Comunidad Autónoma de Castilla y León se creó una Red de Centros Tecnológicos Asociados (RETECAL) y la Agencia de Desarrollo Económico (ADE) de Castilla y León. Estos instrumentos nacieron con la finalidad de coordinar las acciones regionales de I+D y de innovación empresarial en un sentido amplio, intentando corregir el retraso existente en este campo en dicha región.

1. El Sistema Regional de Innovación en Castilla y León

El sistema regional de innovación en Castilla y León incluye un buen número de componentes, los cuales pueden ordenarse en torno a tres grandes ámbitos: marco institucional de apoyo a la I+D; entorno científico, tecnológico y productivo; y organizaciones intermediarias

Dentro del marco institucional de apoyo a la I+D hay que señalar diferentes actuaciones de las Consejerías de Industria, Comercio y Turismo; Agricultura y Ganadería; Medio Ambiente y Educación y Cultura, así como de empresas con participación pública y laboratorios adscritos a las universidades regionales o a la administración.

Igualmente, hay que destacar el importante papel de la Agencia de Desarrollo Económico, creada en 1995, y cuyas funciones más significativas son:

- Impulsar iniciativas de creación de empresas y actividades generadoras de empleo.
- Instrumentar y gestionar incentivos a la inversión.
- Promover medidas de apoyo específicas para pequeñas y medianas empresas.
- Actuar como organismo intermediario para la gestión de líneas de apoyo procedentes de la Unión Europea.
- Fomentar la promoción exterior para atraer inversiones.
- Impulsar la gestión y control de las sociedades públicas y participadas por el gobierno regional (Junta de Castilla y León) orientadas a la promoción industrial y tecnológica.

En el entorno científico y tecnológico, las universidades regionales son las encargadas de llevar a cabo la investigación básica, habiéndose potenciado en los últimos años la realización de trabajos de investigación aplicada a través de proyectos de colaboración con empresas, un área que en el pasado cercano fue siempre muy deficitaria. En este sentido, cabe destacar entre otras iniciativas, la emergencia de una serie de organismos intermediarios, como las Oficinas de Transferencia de Resultados de la Investigación (OTRI) impulsadas por el Ministerio de Educación y Cultura, así como las Fundaciones Universidad Empresa, las cuales han potenciado el necesario acercamiento de las universidades regionales a la realidad empresarial.

Dentro del entorno tecnológico hay que citar la Red de Centros Tecnológicos Asociados de Castilla y León (RETECAL), creada en 1992, cuyos objetivos tratan de establecer las líneas directrices de la política tecnológica, garantizando su coordinación con la política industrial y con los programas de ámbito estatal y de la Unión Europea; propiciar la mejora de la capacidad técnica y organizativa del sistema productivo regional; y coordinar eficientemente los recursos destinados a los Centros Tecnológicos Asociados.

Por último, en lo relativo al entorno productivo hay que referirse a las empresas de consultoría o de ingeniería existentes en la región, así como a las actividades propias de los departamentos de I+D de las empresas.

Las Organizaciones Intermediarias tratan de dinamizar en materia de innovación tecnológica el tejido productivo regional, propiciando su interacción con el entorno científico y tecnológico como mecanismo para la generalización y difusión de los procesos de innovación. Según el tipo de actividad, estas funciones de “interfaz” pueden clasificarse en cuatro categorías:

- **Intermediación y relación.** Se trata de la búsqueda de contactos, socios o clientes para la realización de proyectos, búsqueda de financiación, participación en foros, etc.
- **Asesoramiento y asistencia técnica.** Incluyen la preparación de propuestas para la participación en el diseño de políticas de apoyo a la innovación, identificación de conocimientos científicos y técnicos transferibles, identificación de soluciones técnicas y asesoramiento en materia de propiedad industrial y tecnológica.
- **Información y difusión de la información.** Actividades de información sobre entidades implicadas en la innovación, programas de ayuda a la innovación, propiedad industrial e intelectual y difusión de la oferta tecnológica.
- **Actividades de gestión.** Negociación de proyectos y contratos, gestión de solicitudes de financiación, y de la propiedad industrial y tecnológica.

Como puede apreciarse en el cuadro 6, dentro de las organizaciones intermediarias del entorno productivo se encuentran tres Centros de Empresas e Innovación (que incluyen servicios de “incubadoras” de empresas) de naturaleza mixta y de ámbito local (Burgos, Valladolid y León); así como el Parque Tecnológico de Boecillo, S.A, de ámbito regional y el Parque Tecnológico de León, de ámbito local. Todos ellos prestan servicios de información, asesoramiento, difusión y gestión a las iniciativas y empresas de la región.

Por su parte, dentro del entorno científico, hay que citar las Asociaciones Universidad Empresa de Salamanca, Valladolid y León, también de naturaleza mixta y de ámbito local y las Oficinas de Transferencia de Resultados de la Investigación (OTRI) de centros públicos de investigación y universidades regionales.

Finalmente, en el entorno financiero se encuentran las sociedades de capital riesgo y las sociedades de garantía recíproca, además de la Agencia de Desarrollo Económico regional y otras entidades o actuaciones públicas de intermediación.

Cuadro 6
ORGANIZACIONES INTERMEDIARIAS EN CASTILLA Y LEÓN

Entorno científico	Organismo	área de influencia	Actividades principales
Asociaciones universidad empresa: -Asoc. Universidad empresa de Salamanca -Fundación uni1. Empresa de Valladolid - Fundación uni. Empresa de león	Mixto Mixto Mixto	local local local	Información gestión difusión Información gestión difusión Información gestión difusión
Oficinas de transferencia de resultados de investigación (OTRI): - Centro transferencia tecnológica CTT/OTRI de la universidad de Valladolid -OTRI Universidad de Burgos -OTRI Universidad de Valladolid -OTRI Universidad de Salamanca	Público Público Público Público	regional regional regional regional	Información difusión Información difusión Información difusión Información difusión
Entorno productivo Centros de empresas e innovación: Centro empresas e innovación de Burgos Centro empresas de Valladolid Centro empresas e innovación de León Parques tecnológicos: Parque tecnológico de Boecillo S.A. Parque tecnológico de León	Mixto Mixto Mixto Público Público	local local local regional local	Información asesoría difusión gestión Información asesoría difusión gestión Información asesoría difusión gestión Información asesoría difusión gestión Información asesoría difusión gestión
Entorno financiero Entidades de capital riesgo: - Sociedad financiera incris, s.a. - Sociedad para el desarrollo ind. Castilla y león Sociedades de garantía recíproca: Sociedad técnica de Aavales - SGR Castellano Leonesa Entidades intermediarias: Agencia de Desarrollo Económico (ADE) - Inst. promoción económica de Castilla y León - dirección general educación	Privado Mixto Mixto Mixto Mixto Público Público Público	regional regional regional regional regional regional local regional	Relación asesoría información Relación asesoría información Relación asesoría información Relación asesoría información Relación asesoría información Información asesoría difusión gestión Información asesoría difusión gestión Información asesoría difusión gestión

2. Programas y servicios a PYMES de la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León

La Agencia de Desarrollo Económico (ADE) de Castilla y León trata de impulsar la modernización, innovación y competitividad de las empresas regionales mediante la coordinación de las líneas e instrumentos de apoyo y el establecimiento de un procedimiento común para la simplificación y agilización de los trámites necesarios. Para ello, la ADE distribuye sus actuaciones en torno a tres programas relativos a la Mejora de la Competitividad, Emprendedores y Artesanía y Desarrollo Tecnológico.

Las líneas de servicios a PYMES se refieren a:

- Promoción de empresas. Creación, Modernización, Implantación
- Creación de empresas. Capital riesgo
- Apoyo a la exportación
- Prestación de garantías
- Asesoramiento financiero a PYMES
- Red de Centros Tecnológicos Asociados

El Programa de Mejora de la Competitividad tiene como objetivo articular las líneas de intervención para crear un entorno favorable a través de actuaciones dirigidas a:

- Promover proyectos de inversión empresarial en zonas predeterminadas, a fin de distribuir más equilibradamente las actividades económicas y reforzar su potencial de desarrollo endógeno y, de este modo, reducir las diferencias económicas en el territorio regional.
- Facilitar el acceso de las PYMES a los instrumentos financieros, con el fin de lograr una mejor asignación de la financiación privada en beneficio de dichas empresas y una mayor disponibilidad de los instrumentos financieros más idóneos.
- Fomentar las inversiones “inmateriales”, esto es, las dirigidas al fomento de la calidad, la eficacia de la organización, los mecanismos de mejora continuada y, en definitiva, la implantación de estrategias de adecuación de la empresa a las exigencias mayores de competitividad y eficiencia productiva existentes.
- Modernizar la gestión de las empresas comerciales mediante la incorporación de equipamiento informático, dada la consideración de la actividad comercial como uno de los eslabones básicos de la relación entre productores y consumidores.
- Favorecer la presencia de las empresas castellano—leonesas en los mercados externos, asesorando y apoyando el conjunto de etapas del proceso exportador, desde la identificación de los mercados potenciales hasta la tramitación necesaria para su gestión.

El cuadro 7 resume las líneas de actuación, objetivos, beneficiarios, gastos subvencionables y cuantía de las ayudas de este Programa de Mejora de la Competitividad en Castilla y León.

El Programa de Emprendedores y Artesanía trata de apoyar las fases de creación y funcionamiento de las pequeñas empresas iniciadas por jóvenes o trabajadores, reforzando su posición financiera mediante ayudas específicas en las primeras etapas del proyecto empresarial y prestándoles también los servicios de asesoría necesarios desde las entidades colaboradoras del programa. Este programa pretende facilitar a los artesanos de Castilla y León los medios necesarios para mejorar su competitividad y conseguir su inserción plena en la estructura empresarial de la región. Asimismo, dado que las Asociaciones de Artesanos desempeñan un papel fundamental en la promoción y desarrollo del sector, se considera de importancia apoyar la realización de iniciativas agrupadas de fomento y modernización de la artesanía. El Cuadro 8 recoge las principales características de dicho programa.

Finalmente, el Programa de Desarrollo Tecnológico pretende incrementar los esfuerzos de las empresas en la investigación y desarrollo tecnológico, la transferencia y explotación de la tecnología

y, sobre todo, la capacitación tecnológica. El objetivo de este programa es poner al servicio del sistema de innovación de Castilla y León una serie de incentivos para el desarrollo tecnológico y la formación que permitan la adaptación de los trabajadores a los cambios industriales y a la evolución de los sistemas de producción. En el mismo sentido, en 1997 se elaboró un Plan Tecnológico Regional, buscando la adecuada conexión entre demandantes y oferentes de tecnología. El Plan que recoge las directrices en materia de innovación de la política regional, es el documento marco de coordinación del modelo de difusión tecnológica regional. El cuadro 9 recoge las principales características del Programa de Desarrollo Tecnológico en Castilla y León.

Cuadro 7

PROGRAMA PARA LA MEJORA DE LA COMPETITIVIDAD EN CASTILLA Y LEÓN

LÍNEAS DE ACTUACIÓN	OBJETIVO	BENEFICIARIOS	GASTOS SUBVENCIONABLES	CUANTÍA DE SUBVENCIONES
* INCENTIVOS A INVERSIÓN DE PYMES	Fomentar inversiones empresariales	PYMES que realicen proyectos de inversión en la región	Activos fijos nuevos o de primer uso: terrenos, obra civil, bienes de equipo	Hasta 40-60% de inversión, entre 15 y 100 millones de pesetas
* INCENTIVOS REGIONALES A LA INVERSIÓN	Fomentar inversiones empresariales	Empresas que realicen proyectos de inversión empresarial en la región	Activos fijos nuevos o de primer uso: terrenos, obra civil, bienes de equipo	Hasta 40-60% de inversión, entre 15 y 100 millones de pesetas
* AYUDA A CRÉDITOS ANTICIPO DE INCENTIVOS A LA INVERSIÓN	Reducir el tipo de interés de operaciones de préstamo o arrendamiento financiero	Empresas titulares de incentivos regionales	Es subvencionable el importe principal del préstamo	Intereses devengados por el préstamo al tipo MIBOR a un año
* DIAGNÓSTICOS EMPRESARIALES, CALIDAD Y COMPETITIVIDAD	Incentivar acciones dirigidas a la mejora de la competitividad	PYMES con centro de trabajo en la región	Contratación de servicios de diagnóstico empresarial y asesores en mejora de la competitividad	Hasta el 35% de la inversión aprobada, excluido IVA
* INFORMACIÓN DE ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES	Incentivar la modernización en la gestión y el fomento de la competitividad de PYMES comerciales	PYMES regionales de actividad comercial	Inversiones en compra e instalación de equipos, periféricos y software (entre 375.000 y 10 millones de ptas)	Hasta el 35% de la inversión aprobada, excluido IVA
* AYUDAS FINANCIERAS PARA SUBVENCIONAR LOS INTERESES DE LAS OPERACIONES DE CRÉDITO DE LAS PYMES	Reducir el tipo de interés de prestaciones y arrendamientos financieros en nuevos activos fijos	PYMES cuya inversión se realice en actividades productivas en la región	Inversiones en activos fijos productivos nuevos o de primer uso	Límite máximo: tres puntos del tipo de interés (objetivo MIBOR menos tres)
* CONTRATACIÓN DE EXPERTOS EN COMERCIO EXTERIOR	Facilitar la contratación de expertos en comercio exterior a la empresa	PYMES con centro de trabajo en la región	Contratación por parte de la empresa de un experto en comercio exterior	Hasta el 70% de los gastos de contratación si es por menos de 4 meses o 50% si es por un año
* PROMOCIÓN COMERCIAL	Incentivar la promoción de imagen de productos y servicios, así como los eventos y misiones comerciales	PYMES con centro de trabajo en la región	Catálogos, folletos y otros elementos de la definición de imagen; y viajes y estancias	40% o 50% del gasto subvencionable respectivamente
* APERTURA DE MERCADOS	Incentivar constitución de empresas conjuntas con socios extranjeros	PYMES con centro de trabajo en la región	Gastos previos a la creación de la empresa conjunta: estudios, asesoría	Hasta el 50% de los gastos subvencionables
* ASESORES LOCALES	Asesoramiento para superar barreras al comercio exterior	PYMES con centro de trabajo en la región	Gastos de contratación de consultoras del país de destino	Hasta el 70% de los gastos subvencionables de contratación, con un máximo de 5 millones de pesetas
* ANTENAS EN EL EXTERIOR	Facilitar servicios de consultoras externas especializadas en comercio exterior	PYMES con centro de trabajo en la región	Ayudas para acceso a servicios de antenas en el exterior: traducción, entrevistas, gestiones, etc.	

Cuadro 8

PROGRAMA DE EMPRENDEDORES Y ARTESANÍA EN CASTILLA Y LEÓN

LÍNEAS DE ACTUACIÓN	OBJETIVO	BENEFICIARIOS	GASTOS SUBVENCIONABLES	CUANTÍA DE SUBVENCIONES
* APOYO A EMPRENDEDORES PARA LA CREACIÓN DE EMPRESAS	Acciones e inversiones encaminadas a la creación de empresas viables, bajo el asesoramiento de los Centros de Empresa e Innovación	Personas físicas, empresarios individuales o sociedades con personalidad propia que localicen su inversión en Castilla y León	Fase 1: Asesoramiento y estudios previos. Fase 2: Constitución, inversiones, puesta en marcha y desarrollo de la empresa	Fase 1: hasta el 70% Fase 2: hasta el 40-60% de la inversión o gasto aprobado, excluido IVA. (Con una inversión máxima de 15 millones de pesetas)
* APOYO A LOS ARTESANOS Y TALLERES PARA LA PROMOCIÓN ECONÓMICA DEL SECTOR	Incentivar la inversión en creación, ampliación o modernización de talleres, acciones de promoción y de perfeccionamiento profesional	Artesanos y talleres inscritos en el Registro Artesano de la Junta de Castilla y León	Activos materiales nuevos o de primer uso, gastos en inmateriales (i+D, otros), gastos de promoción (catálogos, ferias) y gastos en perfeccionamiento profesional	Hasta el 40-60% de la inversión o gasto aprobado, con el límite de 4 millones de pesetas en actividades de promoción, excluido el IVA
* AYUDAS A LAS ASOCIACIONES DE ARTESANOS REGIONALES PARA ACCIONES ENCAMINADAS A POTENCIAR EL SECTOR	Incentivar a las Asociaciones y Federaciones de Artesanos para que desarrollen acciones de promoción, fomento y modernización de la artesanía	Asociaciones y Federaciones de Artesanos Castellano Leoneses legalmente constituidas	Gastos de ferias (acondicionamiento, equipamiento del espacio, publicidad), ediciones de difusión y otras que fomenten la actividad	Hasta el 50% del presupuesto subvencionable excluido el IVA

Cuadro 9

PROGRAMA DE DESARROLLO TECNOLÓGICO EN CASTILLA Y LEÓN

LÍNEAS DE ACTUACIÓN	OBJETIVO	BENEFICIARIOS	GASTOS SUBVENCIONABLES	CUANTÍA DE SUBVENCIONES
APOYO A LOS CENTROS TECNOLÓGICOS ASOCIADOS DE RETECAL	Incentivar las inversiones y/o gastos en los Centros Tecnológicos Asociados de RETECAL	Centros Tecnológicos Asociados de RETECAL	Activos materiales o inmateriales: terrenos, obra civil, equipos y gastos para obtener la calificación de "laboratorio acreditado"	Hasta el 75% de la inversión o gasto aprobado
APOYO A LAS INVERSIONES EN EQUIPAMIENTOS TECNOLÓGICOS EN LAS PYMES	Incentivar la adquisición de equipamientos tecnológicos de uso precompetitivo a las PYMES	PYMES con centro de trabajo en la región	Activos fijos materiales nuevos o de primer uso: equipos de I+D, instalaciones y equipamientos auxiliares	Hasta el 50% de la inversión aprobada
REALIZACIÓN DE PROYECTOS TECNOLÓGICOS EN PYMES	Incentivar la realización de proyectos de desarrollo tecnológico de las PYMES de Castilla y León	PYMES con centro de trabajo en la región	Gastos de personal, material fungible, servicios de asesoría y similares, gastos generales de investigación y otros gastos de funcionamiento	Hasta el 50% de los gastos aprobados
APOYO A LA REALIZACIÓN DE SERVICIOS TECNOLÓGICOS PARA LAS PYMES	Incentivar a PYMES para que contraten servicios tecnológicos externos; y a las entidades sin ánimo de lucro para realizar servicios de dinamización tecnológica	PYMES regionales y entidades sin ánimo de lucro que tengan por objeto, entre otros, la promoción de la innovación empresarial	Para PYMES la contratación de servicios tecnológicos externos; para las entidades los gastos de personal, de funcionamiento, costes derivados, costes de servicios	PYMES: hasta el 70%. Entidades: 100% de los gastos
APOYO A LA ADAPTACIÓN PROFESIONAL DE TRABAJADORES EN MATERIA TECNOLÓGICA, CIENCIA E INVESTIGACIÓN	Incentivar la realización de acciones formativas destinadas a la adaptación del personal de empresas regionales, incluidos los trabajadores autónomos	Empresas industriales; Empresas que realicen de forma permanente actividades de I+D; Centros Tecnológicos Asociados	Personal docente; consumo y equipamientos de gestión y administración	Empresas: hasta el 75% Centros Tecnológicos: hasta el 100% de los gastos
APOYO A LA FORMACIÓN PRÁCTICA DE TITULADOS EN EMPRESAS CON CAPACIDAD INVESTIGADORA Y CENTROS TECNOLÓGICOS ASOCIADOS	Incentivar la participación en experiencias prácticas de I+D tecnológico de titulados de Formación Profesional	Fase A: Empresas que realicen de forma permanente actividades de I+D y/o Centros Tecnológicos Asociados Fase B: Técnicos de Formación profesional, así como titulados de 1º y 2º ciclo	Fase A: gastos de personal docente, tutorías, preparación de medios didácticos, consumo y equipamientos Fase B: 110.000 pesetas/mes	Fase A: una compensación de 55.000 pesetas por mes y becario Fase B: 110.000 pesetas por mes y becario

V. MODELO DE DESARROLLO COMARCAL EN GALICIA

1. Datos socioeconómicos básicos de Galicia

Galicia es la región más al noroeste del Estado español, situada al norte de Portugal, con quien comparte un idioma similar. Tiene una extensión aproximada de 30.000 km², lo que equivale al 5,8% de la superficie total de España. Dentro de la Unión Europea, Galicia se caracteriza por su condición de región periférica en un doble sentido: de un lado, por su distante posición geográfica, al suroeste de Europa; y de otro, por su situación alejada de los grandes ejes de dinamismo de la Unión Europea. La población residente en Galicia viene disminuyendo de forma lenta a lo largo de los últimos años, alcanzando 2,7 millones de habitantes en 1998. En ese mismo año, la densidad de población en Galicia es 92,5 habitantes por km², un 17% superior a la densidad promedio en el Estado español.

Cuadro 10

INDICADORES SOCIOECONÓMICOS BÁSICOS DE GALICIA

INDICADORES	1985	1998
Población residente (miles de personas)	2.811,0	2.722,6
Densidad población (habitantes/km ²)	95,5	92,5
Población activa (miles de personas)	1.207,8	1.185,4
Tasa de desempleo (% s/ población activa)	12,6%	13,8%
Población ocupada (miles de personas)	1.055,6	1.021,8
Agricultura y Pesca	41,2%	19,6%
Industria	15,4%	15,9%
Construcción	7,4%	9,8%
Servicios	36,0%	54,7%
VABc.f. en pesetas constantes de 1986	1.885,2	2.723,5
Agricultura y Pesca	12,3%	10,0%
Industria	25,2%	24,7%
Construcción	8,2%	8,8%
Servicios	54,3%	56,5%
PIB por habitante en USD constantes, 1986	5.182 USD	7.842 USD

Fuente: Elaboración a partir de datos oficiales y de Alcaide, J. (1999)

Nota: Tipo de cambio promedio en 1986: 125 pesetas/USD

Como se aprecia en el cuadro 10, en la estructura socioeconómica gallega destaca la relevancia de las actividades agropesqueras, que emplean en 1998 casi el 20 por ciento de la población ocupada, aunque su aportación al valor agregado bruto al coste de los factores se limita al

10% en ese año. La tasa de desempleo en Galicia es inferior al promedio de España, representando en 1998 el 13,8% frente al 15,3%, respectivamente. Medido en términos constantes, la evolución del producto interno bruto por habitante en Galicia, desde 1985 a 1998, muestra un incremento del 51%, pasando de los 5.182 a los 7.842 USD. No obstante, estos datos la sitúan aún por debajo del promedio del Estado español, siendo solamente el 83,1% de éste en 1998.

La Comunidad Autónoma de Galicia posee cuatro provincias y 315 municipios que, a su vez, integran un extenso número de parroquias y entidades menores de población. La densidad de población promedio es de 92 habitantes por km², aunque es muy superior en Coruña y Pontevedra y muy inferior en Ourense y Lugo. Del mismo modo, junto con la existencia de población difusa al interior de la región, existe una importante concentración de población en las capitales de provincia.

Cuadro 11
MUNICIPIOS DE GALICIA

Provincias	Municipios	Extensión media (km2)	Población 1998	Superficie km2	Densidad Habit./km2
A coruña	94	84,6	1.106.325	7.950,1	139,2
Lugo	67	147,1	367.751	9.856,1	37,3
Ourense	92	79,0	344.170	7.273,6	47,3
Pontevedra	62	73,7	906.298	4.494,6	201,6
Galicia	315		2.724.544	29.574,4	92,1

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

Cuadro 12
CAPITALES DE PROVINCIA EN GALICIA

Capitales	Población	Superficie Km2	Densidad Habitantes/km2
A Coruña	243.134	37,6	6.466,3
Lugo	86.620	329,8	262,6
Ourense	107.965	84,6	1.276,2
Pontevedra	73.871	118,3	624,4

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

2. La “comarca” como estrategia de desarrollo económico local

De menor a mayor rango de población, las unidades administrativas territoriales en Galicia son la parroquia, el municipio y la provincia. La “comarca” no es una unidad administrativa, aunque constituye, como agrupación de municipios, un espacio funcional y tradicional básico para la organización territorial en Galicia y otras regiones del Estado español. En este sentido, la comarca es utilizada en la planificación del desarrollo territorial en Galicia como un instrumento estratégico para la coordinación de las actuaciones de las distintas administraciones. En efecto, el Plan de Desarrollo Comarcal del gobierno regional de Galicia es un modelo de desarrollo territorial que utiliza la comarca como unidad de actuación económica básica, tratando de impulsar la coordinación administrativa y la planificación integrada, a fin de reducir los desequilibrios territoriales internos existentes y elevar el grado de bienestar de la población en la región gallega.

La planificación territorial es así contemplada como una estrategia política directamente vinculada al desarrollo regional, donde la economía, la sociedad, el territorio y el medio ambiente constituyen aspectos interdependientes del modelo de crecimiento. En este sentido, las políticas de actuación territorial poseen tres objetivos fundamentales, desde la perspectiva del gobierno gallego:

- La dinamización de los ejes estratégicos de desarrollo;
- La búsqueda de un reequilibrio del sistema de ciudades;
- La atención a los espacios rurales del interior mediante los correspondientes planes integrados de desarrollo local.

En este último caso, hay que tener en cuenta que la fijación de población en las zonas menos dinámicas es una finalidad fundamental en los nuevos planteamientos de desarrollo rural y desarrollo sostenible en la Unión Europea.

La búsqueda de un modelo de desarrollo local en Galicia, tras la conformación del Estado Autonómico en España, se plantea, pues, como una respuesta complementaria a la política de desarrollo regional basada en la mejora de la infraestructura y los equipamientos básicos, la cualificación de los recursos humanos y la creación de instrumentos jurídicos favorecedores de las inversiones y el acceso al crédito. Según el gobierno gallego, la política regional de desarrollo debe acompañarse de un modelo de desarrollo local, a fin de que las áreas intraregionales logren utilizar todos sus recursos endógenos y, de ese modo, pueda alcanzarse un desarrollo territorial más equilibrado y, en suma, una mayor cohesión económica y social.

La preocupación por la limitada capacidad de la política regional convencional para corregir los desequilibrios existentes a nivel inter e intraregional, así como el escenario de mayores exigencias e incertidumbres planteado por la apertura económica y la integración en la Comunidad Económica Europea, sirvieron de acicate en este planteamiento bifronte de la política económica territorial que trata de compensar las tendencias hacia la concentración de la inversión y la mano de obra más cualificada en las áreas más desarrolladas, como resultado del avance del mercado interior europeo.

Hay que señalar que a finales de los años ochenta, Galicia figuraba conjuntamente con Extremadura y Andalucía en España, Portugal, Grecia y el Sur de Italia, entre las regiones de menor capacidad adquisitiva de la Comunidad Europea, según el indicador del producto interno bruto por habitante. Así, es la búsqueda de la cohesión económica y social lo que alentó en el caso gallego la introducción de un modelo de desarrollo local complementario a la política regional de desarrollo.

Dicho modelo se sustenta en cuatro principios que deben regir las políticas de desarrollo territorial: complementariedad, subsidiariedad, adicionalidad y coordinación. El desarrollo de las potencialidades de cada territorio, al interior de una región, debe favorecer la complementariedad, tratando de evitar la agudización de los desequilibrios territoriales. Las actuaciones deben realizarse desde el nivel de la administración territorial más apropiado, según el principio de subsidiariedad. El modelo de desarrollo local añade a los esfuerzos y recursos estatales los procedentes de los ámbitos regional y local, ofreciendo así resultados de desarrollo que refuerzan el principio de adicionalidad.

Finalmente, para una efectiva acción de desarrollo es imprescindible la coordinación institucional entre las diferentes administraciones, a fin de evitar la ineficiencia funcional del conjunto y lograr una asignación adecuada de los recursos.

3. El modelo complementario de desarrollo comarcal en Galicia

El enfoque que subyace en la propuesta gallega se basa en una concepción unitaria de la naturaleza, intentando recuperar el concepto integrador que el territorio posee. En este enfoque, el territorio se caracteriza por una dinámica propia que se manifiesta en las interacciones entre sus diferentes elementos. De ahí que el proceso de análisis físico del territorio deba sustentarse en la integración de las diversas variables del medio natural y su dinámica, lo que supone una ruptura con los inventarios tradicionales del medio físico. De esta forma, el modelo de desarrollo local o endógeno resulta un marco idóneo para la aplicación de los estudios integrados del medio físico y para evaluar el potencial de recursos de cada una de las áreas territoriales (comarcas) consideradas. La metodología utilizada constituye, pues, una síntesis analítica resultante de un proceso gradual de reconocimiento del territorio en todas sus dimensiones. De este modo, el medio físico es contemplado como un factor de desarrollo endógeno y no únicamente como un elemento objeto de protección y conservación.

Esta nueva estrategia de desarrollo implica, además, nuevos mecanismos de intervención y coordinación institucional, tratando de combinar las propuestas y actuaciones de los diferentes niveles estatal, regional y local, en un sistema integrado que engloba la dimensión productiva, la ordenación del territorio y el medio ambiente, tal como se formula en el modelo de desarrollo comarcal, que constituye un sistema innovador de planificación de desarrollo territorial. De todas formas, hay que señalar que, en la práctica, el diseño y ejecución de esta política no resulta fácil, debido a los obstáculos existentes para que cada nivel de la administración proceda a una coordinación institucional eficiente y asuma sus nuevas funciones y competencias en coherencia con la estrategia de desarrollo local.

Como se ha señalado, en el modelo de desarrollo comarcal gallego se presta una atención especial al medio rural y la necesidad de la diversificación productiva en el mismo. Entre la diversificación de actividades en el medio rural las más frecuentes son el turismo rural, la industrialización local, la conservación del medio ambiente y su puesta en valor como activo de desarrollo, las actividades de deporte y tiempo libre y la deslocalización de actividades terciarias urbanas hacia áreas rurales.

En la actualidad, el desarrollo del medio rural no puede basarse únicamente en la intensificación de la producción agraria. El incremento de la productividad en el sector agrario y la creciente sustitución del factor trabajo por capital obligan a una búsqueda de actividades alternativas en dicho medio. Es evidente que estas transformaciones no deben interpretarse como una crisis generalizada del sistema productivo agrario. La agricultura y la industria agroalimentaria suponen un importante complejo económico dotado de un fuerte dinamismo. No obstante, el problema se plantea en las regiones menos favorecidas, entre las que se encuentra Galicia, donde las condiciones

naturales son mediocres, el acceso a los mercados es difícil, las explotaciones tienen un deficiente grado de modernización y baja productividad, la organización empresarial posee importantes déficit de formación y gestión, las actividades industriales se han visto afectadas por la crisis y reestructuración, y el sector terciario urbano carece de capacidad para generar impulsos alternativos. En estas condiciones, el modelo complementario de desarrollo comarcal en Galicia cuestiona la adopción de medidas meramente productivistas e intensivas en capital y tecnología, al señalar la importancia de las áreas rurales en las que las actividades primarias son predominantes. Tal como señala Precedo (1993: 69), “de hacerlo, muchos pequeños agricultores pasarían a convertirse en población marginal desde el punto de vista social y cultural, y muchos recursos naturales y medioambientales entrarían en un proceso degenerativo”.

4. Aplicación del modelo de desarrollo comarcal de Galicia

El proceso de aplicación del modelo de desarrollo comarcal de Galicia se inició en octubre de 1990 mediante una primera fase experimental en cuatro comarcas piloto. Las dos ideas fuerza del modelo se refieren a:

- La planificación integrada de los objetivos en una escala apropiada para la actuación territorial, como es la comarca, esto es, un nivel intermedio entre el municipio y la región.
- La integración de la ordenación del territorio y el desarrollo socioeconómico, al constituir el territorio un factor de desarrollo. Esta integración se expresa a través del concepto de desarrollo territorial.

Asimismo, la necesidad práctica de coordinar los planes comarcales con los planes sectoriales de origen estatal o regional, con el Plan Económico y Social regional y con el Plan regional de Reforma Administrativa, llevó a proponer un modelo de desarrollo territorial vinculado a la comarca como estrategia de desarrollo local, a fin de dotarse de la flexibilidad suficiente para integrar desde esa unidad básica todo el conjunto de actuaciones. Al mismo tiempo, el modelo de planificación se completó con la puesta en marcha de los Consellos (Consejos) de las cuatro comarcas piloto. Estos Consellos Comarcales están formados por representantes de la administración regional, del gobierno de la provincia (Diputación), de los Municipios de la comarca y de la Federación Gallega de Municipios.

Por su parte, el Plan de Reforma Administrativa del gobierno regional (Xunta de Galicia) obligó a pensar el nuevo papel de las administraciones locales en relación con la redefinición de la comarca como unidad de intervención estratégica. El estudio de las experiencias extraídas de las reformas de la organización administrativa territorial en la Unión Europea ayudó también en esta reflexión sobre el papel que la sociedad actual demanda a los municipios en temas como el desarrollo económico y el desarrollo sostenible, así como sus posibilidades reales de dar respuestas adecuadas en términos técnicos y financieros.

En este sentido, es oportuno resaltar la importancia de la coordinación administrativa como principio de participación y asignación de inversiones y las limitaciones de los entes locales menores para hacer frente a sus nuevos compromisos. Esto último conlleva la necesidad de impulsar el

asociacionismo estratégico en unidades mayores como las mancomunidades municipales o las comarcas, pero respetando la autonomía de cada uno de los municipios. De este modo, la comarca viene a suplir, con el apoyo de la planificación, las limitaciones de los municipios de pequeña dimensión, proporcionando interlocutores y soporte técnico adecuados.

Dado que la planificación territorial debe ser gradual, participativa y voluntaria, se señaló la importancia de hacer descansar la naturaleza asociativa propuesta a través de las comarcas en la existencia de un consenso voluntariamente aceptado por las diferentes partes involucradas en las mismas. En otras palabras, aunque existe un mapa Comarcal de Galicia, resultado del importante esfuerzo de diagnóstico desplegado por el Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial de la Xunta de Galicia, el proceso de desarrollo comarcal debe venir precedido por la decisión voluntaria expresa de los actores locales involucrados, a través de la conformación de los correspondientes Consellos Comarcales. Esto supone que, previo a cualquier actuación, los alcaldes de los diferentes municipios deben lograr un acuerdo sustantivo a favor del desarrollo local, más allá de sus diferencias ideológicas o pertenencia a distintas formaciones políticas o electorales.

Este principio de voluntariedad es un rasgo importante en el proceso de comarcalización de Galicia, el cual debe realizarse también de forma gradual y participativa, siendo los actores locales los principales protagonistas. La Xunta de Galicia, a través del Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial, desempeña una labor de orientación, coordinación y evaluación, tratando de mantener la coherencia de la planificación comarcal y su coordinación con los planes regionales de escala macroespacial y con el planeamiento municipal. Igualmente, con la propuesta de utilización de las comarcas como unidades funcionales para el desarrollo territorial no se busca crear una nueva entidad jurídico—territorial con competencias propias, sino propiciar un marco territorial en el que las administraciones intervinientes coordinen sus actuaciones en una estrategia concertada, que atienda a los objetivos prioritarios de desarrollo socioeconómico y territorial, según las potencialidades de recursos del área y su papel en el contexto regional.

La aplicación experimental en las cuatro comarcas piloto del proceso de aproximación gradual al objetivo principal propuesto, esto es, la definición de una política de planificación integrada y de coordinación de las acciones territoriales, demostró que si bien para todos los agentes implicados el desarrollo se asumía como un objetivo estratégico, resultaba imprescindible adoptar una actuación proactiva para dinamizar los factores locales de desarrollo. De este modo, junto con la programación de objetivos, la coordinación de inversiones y la participación de los municipios y demás agentes locales, se hizo necesaria la dinamización de los recursos humanos y productivos de las comarcas. Para ello se crearon las fundaciones para el desarrollo de las Comarcas, unos órganos descentralizados que actúan en coordinación con los objetivos del plan de desarrollo comarcal y a los que se encomienda la puesta en marcha de programas, la estimulación de la iniciativa local y la promoción de actividades de desarrollo.

5. Objetivos y fines del Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia

Dos son los objetivos básicos del Plan de Desarrollo Comarcal (PDC) de Galicia: la coordinación administrativa y de las inversiones públicas, con el fin de favorecer el desarrollo local; y el aumento de la cohesión económica y social en la región.

De estos objetivos básicos se desprenden una serie de objetivos derivados:

- Fijación de las líneas básicas de desarrollo económico y de las áreas productivas prioritarias, considerando tanto la capacidad productiva endógena como la competitividad en los mercados.
- Integración del PDC dentro de una estrategia de creación de empleo y diversificación productiva rural.
- Impulso del desarrollo educativo, social y cultural de la comarca.
- Mejora de equipamientos públicos en las áreas menos atendidas.
- Definición de las distintas aptitudes y usos del suelo y planificación territorial de la comarca, integrándola en los sistemas de comunicación generales.
- Fomento de la creación de mancomunidades voluntarias de municipios para la prestación de servicios.

Con ello, se pretenden los siguientes fines:

- Reducción de los desequilibrios territoriales existentes entre la Galicia urbana, la costera y del interior, mediante la aplicación de un modelo complementario de desarrollo local.
- Potenciar una estructura territorial descentralizada, adaptada a la dispersión de los asentamientos humanos, con el fin de acercar los servicios básicos a la población. De este modo, se trata de favorecer la fijación de la población en el territorio, a fin de contrapesar el modelo de concentración actual y paliar, en lo posible, la crisis demográfica de muchas comarcas.
- Crear y mejorar las infraestructuras y servicios locales que favorezcan la descentralización productiva y la introducción de innovaciones tecnológicas en el tejido productivo y empresarial existente.
- Mejorar la articulación del sistema de asentamientos potenciando los niveles intermedios, es decir, los centros y subcentros comarcales, como núcleos de desarrollo.
- Creación y potenciación de organizaciones intermedias de dinamización interna, tales como los consejos comarcales, mancomunidades municipales, asociaciones empresariales y sociales, etc., a fin de impulsar, gestionar y promover el desarrollo local.

6. Procedimiento e implantación de los planes de desarrollo comarcal

Para conseguir los objetivos y fines especificados anteriormente, se elaboran planes de desarrollo territorial para cada comarca, tras la previa decisión voluntaria de conformación del correspondiente consejo comarcal. El plan de desarrollo de cada comarca consta de un programa socioeconómico, un estudio del medio físico y la propuesta de acciones estratégicas.

En el diagnóstico socioeconómico se determinan los objetivos prioritarios que se derivan de las características y potencialidades de cada comarca. El análisis del medio físico permite precisamente elaborar una síntesis cartográfica de los usos potenciales del suelo y los recursos de valor estratégico del medio natural, mostrando sus aptitudes para un modelo diversificado de desarrollo local sostenible ambientalmente.

Tras la elaboración del diagnóstico se determinan los factores diferenciales de la comarca, que incluyen tanto las debilidades estructurales como las oportunidades existentes. A partir de los factores diferenciales se definen los objetivos estratégicos, los cuales se descomponen en un conjunto de acciones de desarrollo, que pueden ser de dos tipos: acciones de desarrollo comarcal o programas de desarrollo local.

Las acciones de desarrollo comarcal afectan a uno o varios organismos e implican la ejecución por ellos de la obra o servicios de que se trate. Son, por ejemplo, las acciones de las diferentes Consellerías (departamentos ministeriales de la Xunta de Galicia), de las Diputaciones Provinciales, los Municipios, la iniciativa privada, o el propio Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial.

Los programas de desarrollo local son programas integrados de dinamización que exigen una interacción entre los ejecutores y los destinatarios de los mismos. Suelen consistir en actividades de promoción, divulgación o animación, como la promoción empresarial para el aprovechamiento de recursos endógenos, la promoción de la imagen proactiva de la comarca, programas de sensibilización y educación ambiental; diversificación productiva hacia nuevas actividades, animación social, entre otros.

6.1. Los órganos de planificación

Ya nos hemos referido a los Consellos Comarcales como instancias iniciales del proceso de planificación del desarrollo comarcal en Galicia. Le corresponde a estos Consellos proponer y elevar objetivos de acción comarcal a las diferentes administraciones implicadas, participando activamente en su elaboración, tanto en la fase de consulta como en las alegaciones correspondientes.

El Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial, también citado, es un órgano dependiente de la Presidencia de la Xunta de Galicia que tiene asignadas las funciones de elaboración, coordinación y seguimiento del Plan de Desarrollo Comarcal. Posee un carácter esencialmente técnico y multidisciplinar, tanto en lo concerniente a la preparación de los estudios de base y al diseño y aplicación de los planes comarcales, como a la gestión de las acciones, algunas de las cuales pueden ser ejecutadas directamente desde el propio Gabinete. Por su naturaleza y cometidos, el Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial requiere un funcionamiento ágil y desburocratizado, siendo su misión bastante más amplia que la elaboración de los Planes de Desarrollo Comarcal, ya que tanto los instrumentos tecnológicos como la capacidad de diagnóstico territorial acumulados constituyen, subsidiariamente, elementos de utilidad para toda la Administración regional (Precedo, 1993: 140).

La Comisión de Planificación y Desarrollo Comarcal es un órgano interconsellerías cuya finalidad es la evaluación y verificación de los objetivos propuestos por el Consello Comarcal, el seguimiento de los mismos y la gestión del Plan. El Pleno de la Comisión está presidido por el Conselleiro (ministro regional) de la Presidencia de la Xunta de Galicia, siendo su Secretario el Director del Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial, y forman parte del mismo todos los Secretarios Generales Técnicos de las diferentes Consellerías. Los Grupos de Trabajo de la Comisión están presididos por el Director del Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial y en ellos intervienen representantes de todas las Consellerías y organismos dependientes de la Administración regional.

Las Unidades Técnicas Comarcales son órganos técnicos de planificación de las Diputaciones Provinciales coordinados por el Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial con la finalidad de materializar la participación activa de las Diputaciones en los Planes de Desarrollo Comarcal correspondientes a la propia provincia.

Finalmente, las Fundaciones para el Desarrollo de las Comarcas que también se citaron anteriormente, son unidades operativas vinculadas a los Consellos Comarcales y apoyadas técnica y financieramente por las Unidades Técnicas Comarcales y por el Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial. Al frente de las mismas, como responsable ejecutor, se encuentra un agente de desarrollo local como gestor profesional cuya función es la de poner en marcha las acciones enunciadas en los planes, diseñando programas, solicitando su puesta en marcha a los organismos correspondientes y animando e incentivando la participación de los sectores a los que va dirigido (Precedo, 1993: 142).

6.2. Procedimiento de elaboración y aprobación del PDC

A partir de la constitución del Consello Comarcal, el Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial inicia una serie de actuaciones encaminadas a obtener un primer documento de discusión sobre el PDC. Para ello se procede al análisis de la información estadística existente, se realiza el trabajo de campo para verificar la realidad económica, social y territorial de la comarca, y se llevan a cabo las visitas, entrevistas personales a los actores locales más representativos, como son los alcaldes, empresarios, profesionales y técnicos, asociaciones sindicales, culturales o políticas, etc.

Simultáneamente se convoca, a través de los alcaldes respectivos de la comarca, a todas las personas o entidades que deseen hacer alegaciones o sugerencias al Grupo de Trabajo del PDC. Este cauce de participación está siempre abierto a lo largo del proceso de elaboración del PDC, y se concreta mediante entrevistas, presentación de informes, realización de reuniones temáticas o cualquier otra forma de participación que se estime conveniente (Precedo, 1993: 143).

Todo este trabajo permite configurar una primera aproximación a la realidad comarcal, que debe ser completada y discutida en una reunión conjunta del Consello Comarcal y del Grupo de Trabajo del PDC. Esta reunión permite también dar a conocer al Consello Comarcal todas las actuaciones e instrumentos previstos o en marcha en los programas de las diferentes Consellerías de la Xunta de Galicia. Estas actuaciones preliminares culminan con la elaboración de un

prediagnóstico comarcal que contiene fundamentalmente el programa socioeconómico y un avance del estudio del medio físico.

Este prediagnóstico se somete a la consideración del Consello Comarcal para su discusión y propuesta de sugerencias, tras lo cual se remite a la Comisión de Planificación y Desarrollo Comarcal para que informe sobre su viabilidad y lo envíe al Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial a fin de que éste proceda a la redacción del documento borrador del PDC. En esta redacción, el Gabinete puede incorporar análisis más precisos sobre las potencialidades y usos del territorio o mejorar el contenido de los programas propuestos, con las aportaciones o sugerencias recibidas.

El documento borrador del PDC incorpora la propuesta de objetivos estratégicos y acciones a emprender. Dicho Documento debe someterse de nuevo a la consideración del Consello Comarcal, cuyos componentes pueden presentar las alegaciones que estimen oportunas ante la Comisión de Planificación y Desarrollo Comarcal.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, finalmente se procede a la redacción del documento final del PDC, el cual debe ser informado por dos Consellerías de la Xunta de Galicia: la Consellería de Economía y Hacienda, con el fin de verificar la adecuación del PDC a los objetivos del Plan Económico y Social de Galicia y al Plan de Inversiones elaborado por dicha Consellería; y la Consellería de Política Territorial para comprobar si las acciones del PDC se ajustan a las establecidas en los instrumentos de ordenación territorial de rango superior. Tras esta supervisión, el PDC se somete a la aprobación definitiva del Consello Comarcal, dando traslado del mismo a la Xunta de Galicia para su sanción final.

El periodo de vigencia de los PDC es de cuatro años, efectuándose una evaluación anual sobre el cumplimiento de los objetivos y para introducir las modificaciones necesarias para su mejor ajuste a la realidad o a las variaciones coyunturales. De esta forma, el PDC constituye un instrumento abierto y flexible, lo cual permite hablar de la existencia de un proceso continuo. La evaluación también debe verificar el grado en que la realización de las actuaciones de los PDC contribuye al desarrollo socioeconómico y territorial de las comarcas traduciéndose, en definitiva, en mayor bienestar de la población. Para esto se ha creado un banco de datos comarcal que recoge los indicadores estadísticos significativos que permiten evaluar el impacto producido por la aplicación de los PDC.

6.3. Procedimiento de implantación de los PDC

Como se señaló anteriormente, la implantación de los PDC debe realizarse de forma gradual y participativa. No tiene sentido dictar un ejercicio de planificación si los actores locales no lo desean ni participan. Hay que tener en cuenta la desigual respuesta de los municipios para incorporarse al proceso comarcalizador ya que, en muchos casos, se visualiza como una injerencia en sus competencias, o se muestran reacios al asociacionismo y la colaboración intermunicipal, siendo necesario vencer una inercia de años (Precedo, 1993: 147).

Por otra parte, las limitaciones presupuestarias obligan también a un ejercicio gradual y no extensivo a todas las comarcas de la región a la vez. De este modo, tras la primera etapa de experimentación en las cuatro comarcas piloto, se procedió a una ampliación anual a ocho nuevas comarcas entre las que lo solicitaron voluntariamente tras la constitución de sus correspondientes Consellos Comarcales.

Además de este criterio de voluntariedad, los restantes criterios utilizados para la designación de las nuevas comarcas se refieren a:

- La prioridad debida a las comarcas menos favorecidas.
- La necesidad de verificar si el desarrollo de la comarca favorece la consolidación de ejes internos de desarrollo regional o completa las estructuras territoriales existentes.
- Que existan en la comarca recursos infrautilizados y, entre ellos, recursos medioambientales susceptibles de actividades de diversificación productiva local o que estén sometidos a presiones de uso territorial que puedan introducir un deterioro de las posibilidades de desarrollo futuro.

Este procedimiento de implantación gradual añade a las ventajas señaladas, la del “efecto demostración”, pudiendo mostrarse que la planificación da mejores resultados que la inexistencia de la misma, impulsando así, por la vía de los hechos, a los municipios a integrarse a este proceso de comarcalización.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Alcaide, J. (1999), *Serie enlazada del producto y la renta de las Autonomías españolas. Años 1985 a 1998*, en **Papeles de Economía Española**, no. 80, Madrid.
- Barroeta, B. y Del Castillo, J. (1996), *La política industrial en la perspectiva del siglo XXI*, en Cuadrado y Mancha (1996).
- Comisión de las Comunidades Europeas (1994), *Una política de competitividad industrial para la Unión Europea*, COM (94) 319, Bruselas.
- Costa, M.T.(1996), *Alternativas locales de promoción del desarrollo económico*, IV Conferencia CIDEU: **La participación de los gobiernos (centrales, regionales y locales) y de los agentes económicos y sociales en la solución de los problemas de las ciudades**, Salvador de Bahía, 28 y 29 de Marzo.
- Cuadrado J.R. y Mancha, T.(1996), *España frente a la Unión Económica y Monetaria*, Editorial Civitas, Madrid.
- Curbelo, J.L., Alburquerque, F., De Mattos, C. y Cuadrado, J.R. (Eds.) (1994), *Territorios en transformación. Análisis y propuestas*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.
- Del Río, C. (1996), *Servicios a empresas y política de competitividad*, en Cuadrado, y Mancha (1996).
- Echevarría, M.C. (1993), *El papel de las Agencias de Desarrollo en la política regional española*, **Boletín Económico de Información Comercial Española**, no. 2387, Madrid, 18-24 Octubre.
- Estébanez, J., García, A., De Torres, M.P. (1994), *El Estado de las Autonomías*, en Instituto Gallach, **Geografía de España**, Volumen VII, Barcelona.
- Fernández, I., Conesa, F. (coord.) (1996), *Estructuras de interfaz en el sistema español de innovación. Su papel en la difusión de tecnología*, Universidad Politécnica de Valencia.
- Frías, J.M., Manzanedo A., Saiz, I. (1996), *Incentivos regionales e industria en Castilla y León*, *Economía Industrial*, no. 312, Madrid.
- Fundación FIES (1992), *La economía de Galicia: problemas y perspectivas*, Anexo no. 52/53, **Revista Papeles de Economía Española**, Madrid.

- Fundación Galicia Europa (1990), *Nuevas estrategias para un desarrollo rural europeo*, Primer Congreso de Desarrollo Rural de Galicia, Santiago de Compostela, 27-29 de septiembre.
- Gizard, X. (1993), *La comarca, instrumento de desarrollo local en Europa*, en Precedo, y Vázquez Barquero, (1993).
- Honrubia, J., Soler, V. (1996), *Modelo de crecimiento y política industrial: el IMPIVA y la modernización de la PYME valenciana*, Economía Industrial, no. 312, Madrid
- IMPI (1994), *Iniciativa PYME de Desarrollo Industrial 1994-99*, Ministerio de Industria y Energía, Madrid, Julio.
- Instituto GALLACH (1994), *Geografía de España*, Barcelona.
- Jordán. J.M. (coord.) (1994), *Economía de la Unión Europea*. Civitas, Madrid.
- Martín, C. (coord.) (1992), *Política industrial: teoría y práctica*. Colegio de Economistas, Madrid.
- Mella, J.M. (coord.) (1998), *Economía y política regional ante la Europa del siglo XXI*. Akal Textos, Madrid.
- Precedo, A. (1993), *Desarrollo Territorial y Planificación Comarcal. El Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia*, Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela.
- Precedo, A.(1992), *Un modelo complementario de convergencia territorial: el caso de Galicia*, en Fundación FIES, (1992).
- Precedo, A. y Vázquez Barquero, A. (coords.) (1997), *Desarrollo Local y Comarcalización*, Gabinete de Planificación e Desarrollo Territorial. Xunta de Galicia, Santiago de Compostela.
- Precedo, A. (1997), O, *Mapa Comarcal de Galicia*, Gabinete de Planificación e Desarrollo Territorial. Xunta de Galicia, Santiago de Compostela.
- Rico, A., Mafe, J., Mas. F.(1988), *Innovación e Institutos tecnológicos Sectoriales en la Comunidad Valenciana*, Economía y Sociedad, Revista de Estudios regionales de la Comunidad de Madrid, Diciembre.
- Rico, A. (1988), *La experiencia valenciana en la promoción de la innovación*, Papeles de Economía Española, no. 35, Madrid.
- Sequeiros, J. (1992), *Galicia en el gran mercado interior europeo*, en Fundación FIES, (1992).
- Velasco, R.(1994), *El papel de las Agencias de Desarrollo en la política regional europea*, en Curbelo, J.L., Alburquerque, F. y otros.
- Velasco, R., Esteban, M. (1997), *Agencias de desarrollo y liderazgo regional. Avisos para navegantes*, Economía Industrial, no. 317, Madrid.

ANEXO

**MAPA Y DATOS SOCIOECONÓMICOS
BÁSICOS DE LOS CASOS ESTUDIADOS**

COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE ESPAÑA



Nota: A fin de evitar distorsiones visuales, en el mapa no se han incluido las Islas Canarias, situadas en las proximidades del continente africano, enfrente de las costas del Sahara Occidental.

Cuadro 13

COMUNIDAD VALENCIANA: INDICADORES SOCIOECONÓMICOS BÁSICOS

INDICADORES	1985	1998
Población residente (miles de personas)	3.771,9	4.033,9
Densidad población (habitantes/km2)	162,2	173,5
Población activa (miles de personas)	1.443,9	1.702,9
Tasa de desempleo (% s/ población activa)	17,3%	16,3%
Población ocupada (miles de personas)	1.194,6	1.425,8
Agricultura y Pesca	13,2%	7,0%
Industria	31,2%	26,9%
Construcción	7,3%	8,0%
Servicios	48,3%	58,1%
VABc.f. en pesetas constantes de 1986	3.192,0	4.814,6
Agricultura y Pesca	6,9%	4,9%
Industria	29,7%	30,1%
Construcción	6,4%	6,9%
Servicios	57,0%	58,1%
PIB por habitante en USD constantes de 1986	6.560 USD	9.383 USD

Fuente: Elaboración a partir de datos oficiales y de Alcaide, J. (1999).

Nota: Tipo de cambio promedio en 1986: 125 pesetas/USD

Cuadro 14

CASTILLA Y LEÓN: INDICADORES SOCIOECONÓMICOS BÁSICOS

INDICADORES	1985	1998
Población residente (miles de personas)	2.605,2	2.478,4
Densidad población (habitantes/km2)	27,6	26,3
Población activa (miles de personas)	981,9	1.054,6
Tasa de desempleo (% s/ población activa)	16,6%	15,3%
Población ocupada (miles de personas)	818,6	893,3
Agricultura y Pesca	26,3%	13,0%
Industria	21,2%	17,5%
Construcción	7,9%	10,4%
Servicios	44,6%	59,1%
VABc.f. en pesetas constantes de 1986	1.869,9	2.803,3
Agricultura y Pesca		
Industria	12,3%	11,5%
Construcción	28,5%	27,8%
Servicios	7,4%	8,2%
	51,8%	52,5%
PIB por habitante en USD constantes de 1986	5.539 USD	8.858 USD

Fuente: Elaboración a partir de datos oficiales y de Alcaide, J. (1999)

Nota: Tipo de cambio promedio en 1986: 125 pesetas/USD

Cuadro 15

COMUNIDAD VALENCIANA

SUPERFICIE:	23.305 km ²
POBLACIÓN:	3.923.841 habitantes
DENSIDAD DE POBLACIÓN:	168 hab/km ²
CAPITAL:	VALENCIA (752.909 habitantes)
PROVINCIAS:	Castellón, Valencia y Alicante
CIUDADES IMPORTANTES:	
ALICANTE	(265.473 habitantes)
ELCHE	(188.062 habitantes)
CASTELLÓN DE LA PLANA	(134.213 habitantes)
LENGUAS:	Castellano y Valenciano
POBLACIÓN ACTIVA	(52,30%)
Agricultura:	7,13%
Energía e Industria:	27,65%
Construcción:	8,14%
Servicios:	57,08%
PIB por habitante (promedio estatal=100):	104,73
Porcentaje del PIB regional en el PIB estatal:	10,39%
PODER EJECUTIVO:	Generalitat Valenciana, integrada por Presidente y Consejeros elegidos cada cuatro años. Las Consejerías son: Economía y Hacienda; Industria; Comercio y Turismo; Agricultura y Pesca; Obras Públicas; Urbanismo y Transportes; Educación y Ciencia; Administración Pública; Sanidad y Consumo; Trabajo y Asuntos Sociales y Medio Ambiente.
PODER LEGISLATIVO:	Cortes de la Comunidad Valenciana, compuesta por 89 escaños, elegidos cada cuatro años.

Fuente: INSTITUTO GALLACH: Geografía de España, Barcelona, 1994.

Cuadro 16

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN

SUPERFICIE:	94.193 km ²
POBLACIÓN:	2.545.926 habitantes
DENSIDAD:	27,02 hab/km ²
CAPITAL:	VALLADOLID (330.700 habitantes)
PROVINCIAS:	León, Zamora, Salamanca, Valladolid, Palencia, Burgos, Soria, Segovia y Ávila.
CIUDADES IMPORTANTES:	
SALAMANCA	(162.888 habitantes)
BURGOS	(160.278 habitantes)
LEÓN	(144.021 habitantes)
PALENCIA	(77.863 habitantes)
SEGOVIA	(54.375 habitantes)
ÁVILA	(45.977 habitantes)
SORIA	(32.360 habitantes)
LENGUA:	Castellano
POBLACIÓN ACTIVA:	(45,47%)
Agricultura:	16,99%
Energía e Industria:	19,06%
Construcción:	10,68%
Servicios:	53,27%
PIB por habitante (promedio estatal=100):	89,30
Porcentaje del PIB regional en el PIB estatal:	5,75%
PODER EJECUTIVO:	Junta de Castilla y León, integrada por Presidente y Consejeros elegidos cada cuatro años. Las Consejerías son: Portavoz de la Presidencia; Administración Territorial; Economía y Hacienda; Fomento; Agricultura y Ganadería; Medio Ambiente y Ordenación del Territorio; Cultura y Turismo; Salud y Bienestar Social.
PODER LEGISLATIVO:	Cortes de Castilla y León (84 escaños, elegidos cada cuatro años)

Fuente: INSTITUTO GALLACH: Geografía de España, Barcelona, 1994.

Cuadro 17

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA

SUPERFICIE:	29.434 km ²
POBLACIÓN:	2.731.671 habitantes
DENSIDAD:	92 hab/km ²
CAPITAL:	SANTIAGO DE COMPOSTELA (87.808 habitantes)
PROVINCIAS:	A Coruña, Lugo, Ourense y Pontevedra
CIUDADES IMPORTANTES:	
VIGO	(276.111 habitantes)
A CORUÑA	(246.952 habitantes)
OURENSE	(102.757 habitantes)
LUGO	(83.240 habitantes)
PONTEVEDRA	(71.490 habitantes)
LENGUAS:	Gallego y Castellano
POBLACIÓN ACTIVA:	(52,95%)
Agricultura:	29,73%
Energía e Industria:	15,80%
Construcción:	9,61%
Servicios:	44,86%
PIB por habitante (promedio estatal=100):	81,6
Porcentaje del PIB regional en el PIB estatal:	5,7%
PODER EJECUTIVO:	Xunta de Galicia, integrada por Presidente y Consejeros elegidos cada cuatro años. Las Consejerías son: Presidencia y Administración Pública; Economía y Hacienda; Ordenación del Territorio y Obras Públicas; Educación y Ordenación Universitaria; Agricultura, Ganadería y Montes; Industria y Comercio; Pesca, Marisqueo y Acuicultura; Sanidad; Cultura y Juventud; Trabajo y Servicios Sociales; Relaciones Institucionales y Portavoz del Gobierno.
PODER LEGISLATIVO:	Parlamento Galego (75 escaños, elegidos cada cuatro años).

Fuente: INSTITUTO GALLACH: Geografía de España, Barcelona, 1994.