

El futuro de la política regional comunitaria

Sevilla, 26 de Noviembre del 2001

Ponente: D. Mikel Landabaso Álvarez

La importancia de los Fondos Estructurales para la economía española desde su adhesión a la Unión Europea queda reflejada, por una parte, en la magnitud de las ayudas recibidas como principal país beneficiario, fundamentalmente en concepto de las regiones definidas como Objetivo 1, y, por otra parte, en su fundamental aportación al elevado ritmo de crecimiento económico sostenido tras la crisis de los noventa, estimándose que las ayudas estructurales han contribuido con un 1,5% al PIB español de los últimos diez años.

Aunque para el período 2000-2006 más de la cuarta parte de los Fondos Estructurales serán destinados a seguir promoviendo el desarrollo económico de las regiones españolas, que recibirán más de 56.000 millones de euros durante el período, el escenario que se dibuja a partir del año 2007, en un contexto presupuestario restrictivo de la política de cohesión y la adhesión de nuevos miembros en la UE, exige algunas reflexiones sobre el futuro de la política regional comunitaria para las regiones más desfavorecidas y la obligación de maximizar las generosas ayudas disponibles.

En primer lugar, es importante recordar que las Fondos Estructurales no suponen meras transferencias fiscales limitados a sus efectos macroeconómicos sobre la demanda, sino que, por su naturaleza y objetivos, juegan un papel decisivo en la promoción de la competitividad y la reforma estructural del tejido productivo. Los efectos a largo plazo sobre la dinámica económica de las regiones dota a los Fondos Estructurales del carácter de un gasto público de inversión que estimula la mejora de infraestructuras económicas, la capacitación de la mano de obra, la promoción de la innovación empresarial, etc.

Por otra parte, aunque a nivel nacional el diferencial de renta per cápita entre España y la media Europea se ha reducido en casi 10 puntos porcentuales durante la última década, las disparidades regionales dentro de España se han incrementado, de modo que, mientras en 1988 la distancia entre las tres regiones españolas más pobres era de aproximadamente 35 puntos frente a las tres regiones más ricas, en 1998 ese diferencial es de 45 puntos. En un contexto en el que la productividad en España se sitúa en apenas el 70% de la media comunitaria, tan preocupante como el crecimiento de las disparidades regionales en el interior del país, es el hecho de que el diferencial nacional y regional frente a la media comunitaria en campos estratégicos para la competitividad de la economía, tales como la innovación tecnológica y la sociedad de la información, no se ha reducido, sobre todo a nivel regional, lo que plantea dudas sobre la orientación estratégica del gasto estructural que se está realizando en la actualidad, tanto a nivel nacional como regional.

La situación española en relación con la intensidad del esfuerzo en I&D y su distribución entre sectores institucionales muestra la posición rezagada que ocupa respecto de los países de nuestro entorno. Así, los gastos intramuros per capita en I&D en PPS constante para 1999 en España son el 38% de la media de la UE (cinco veces menos que países como Estados Unidos y tres veces menos que otros países europeos

tales como Finlandia, Suecia, Dinamarca, Alemania y Francia, con cuyas empresas competimos en el mercado único. En relación con la distribución de dicho gasto en I&D entre sectores institucionales, el gasto del sector empresarial se sitúa en 54% del total, el del gobierno en el 30% y el de la educación superior en el 17%, mientras que el perfil medio para el conjunto de la UE es del 66%, 20% y 14% respectivamente (Estados Unidos y Japón se sitúan por encima del 70% del gasto empresarial sobre el total).

Más preocupante aún son los datos recientes sobre gastos empresariales españoles en innovación, que muestran como España esta en la cola de la Unión, tan solo por encima de Portugal en indicadores tales como gastos en innovación como porcentaje de la facturación total, empleo en sectores de alta y media tecnología, patentes, participación en proyectos de cooperación para la innovación, etc. Igual ocurre con los gastos en tecnologías de la información y comunicaciones como porcentaje del PIB, indicador en el que España es el último país de la Unión con menos del 4%, mientras que la media comunitaria está en el 5% y los países más avanzados por encima del 6% (Estados Unidos en cerca del 8%). El indicador de usuarios de internet por cada cien habitantes refleja esta misma realidad, situándose España en la mitad de la media comunitaria, solo por delante de Grecia y Portugal, con un 7.2%.

La nueva política regional de innovación impulsada por la Unión Europea a través de las acciones innovadoras, en las que hasta el momento Andalucía no ha participado, se distingue de las prácticas y políticas industriales tradicionales tanto en sus objetivos como en los modos de instrumentación y sistemas de puesta en marcha.

El análisis de la viejas políticas industriales ha dejado al descubierto su vulnerabilidad como instrumentos de intervención pública en la economía. En primer lugar, desde una óptica económica de coste-eficacia han sido criticadas por elegir y discriminar positivamente a través del sistema de subvenciones públicas a ‘ganadores’ (empresas, sectores o tecnologías), a través de decisiones administrativas por parte de funcionarios y/o responsables políticos sin la cultura empresarial o tecnológica adecuada y en ausencia de la suficiente concertación y análisis con otros agentes económicos regionales; en otras ocasiones, la crítica se ha dirigido a su protección artificial de la industria doméstica de la competencia internacional a través de barreras artificiales o por concentrarse en atraer inversión directa internacional a través de políticas fiscales en competencia con otras regiones, propiciando guerras de ‘subasta fiscal’ a la baja; finalmente, los sistemas de ayudas públicas horizontales y automáticos sólo han propiciado una reducción temporal de costes sin modificar el comportamiento estratégico de la empresa, a lo que habría que añadir la falta de adicionalidad de las ayudas por el carácter burocrático de la solicitud y los largos plazos de evaluación y concesión.

En segundo lugar, estas políticas también han sido criticadas debido al limitado impacto de algunas de ellas en lo relativo a sus efectos anti-cíclicos y a sus impactos territoriales y temporales. Así, se da la circunstancia que pueden llegar a ser mucho mas coste-eficientes si se implementan cuando la economía va bien como medio para consolidar y acelerar los ciclos ascendentes que cuando se plantean en medio de las recesiones, de modo que una buena percepción del tempo de las mismas exige su consideración como políticas estables y progresivas, estando condenadas al fracaso las políticas regionales/industriales de innovación a corto plazo. Igualmente, hay que ser

conscientes también de que a menudo dichas políticas funcionan mejor con ‘ganadores’ (empresas y sectores emergentes) que con ‘perdedores’ (empresas en reconversión). Quizás uno de los problemas que estas políticas han tenido es que se han llamado políticas de promoción industriales a lo que en realidad eran políticas sociales de reconversión, más próximas a una lógica asistencial de cohesión social que a una lógica de desarrollo económico en sentido estricto.

Finalmente, en el contexto de las regiones menos desarrolladas es importante mencionar la llamada paradoja de la innovación, que hace referencia a la aparente contradicción entre la necesidad comparativamente mayor de invertir en innovación en las regiones menos desarrolladas y su capacidad relativamente menor de absorción de fondos públicos destinados a la promoción de la innovación, en comparación con las regiones más desarrolladas. La razón principal que explica esta paradoja aparente no es la falta de disponibilidad de fondos públicos en las regiones menos favorecidas, sino en la naturaleza del sistema de innovación regional y la organización institucional de estas regiones. El sistema regional de innovación en algunas de las regiones menos favorecidas se caracteriza por su escaso desarrollo, su naturaleza fragmentaria y la falta de un marco institucional adecuado, así como de sistemas deficientes de puesta en marcha y gestión de las políticas de innovación, a menudo por la falta de comprensión del proceso regional de innovación. Las conclusiones alcanzadas recientemente en la evaluación de la IDT de los Fondos Estructurales para el periodo 1994-1999 en las regiones menos desarrolladas reflejan las deficiencias de los sistemas regionales de innovación:

- Falta de coordinación entre las entidades encargadas de la investigación pública y las encargadas de la investigación privada.
- Desajuste entre las universidades y las empresas.
- En muchas regiones, no parece existir coordinación alguna entre la política científica y tecnológica y entre los consejerías de industria y las consejerías de educación.
- En algunas regiones existe una superposición y una coordinación inadecuadas entre las medidas nacionales y regionales.
- Los agentes regionales de IDT, y los del sector privado en concreto, participan poco en la planificación de las políticas.

Las carencias señaladas en relación con los sistemas de gestión, diseño, puesta en marcha y objetivos de las viejas políticas industriales/regionales, han dado argumentos a los que desde perspectivas puramente ideológicas o desde perspectivas económicas ortodoxas, según se quiera, han sostenido una oposición frontal ‘de principios’ a las mismas, sin tener en cuenta que muchos de los países y regiones más avanzadas económicamente practican, con pragmatismo y en relativo silencio, políticas industriales/regionales muy sofisticadas y con grandes medios, algunos de cuyos objetivos e instrumentos se pasan a analizar.

Estas nuevas políticas giran alrededor de la necesidad de desarrollar nuevos factores de ventaja competitiva que valoricen la diversidad regional y estén basados en una mejora en la creación, difusión y adopción de conocimientos susceptibles de ser

explotados económicamente por las empresas regionales dentro del contexto de la ‘nueva economía’, con el mercado global como referente obligado. Así, en primer lugar, los objetivos e indicadores de impacto de las políticas regionales de innovación deben de dejar de concentrarse exclusivamente en la renta per capita e ir hacia indicadores de empleo (estable) de alto valor añadido; en segundo lugar, dichas políticas deben de atender no solo a la creación de las condiciones de recuperación económica en una recesión sino también, sobre todo, a la consolidación de una senda de crecimiento estable a través de la modernización y diversificación del aparato productivo en momentos alcistas del ciclo; en tercer lugar, estas nuevas políticas deben plantearse el objetivo de aumentar la competitividad internacional de las empresas regionales no solo, ni principalmente, a través de la reducción de costes sino, también, sobre todo, a través de la creación de nuevas actividades de mayor valor añadido y la explotación de nuevos nichos de mercado; en cuarto lugar, uno de sus objetivos principales debe ser la consolidación de una base de ‘talento’ local a través de políticas adecuadas de reclutamiento y/o retención de ‘inteligencia’ (profesionales de alto nivel); en quinto lugar, deberían de tratar de complementar objetivos definidos estrictamente en términos económicos de crecimiento con consideraciones más amplias relativas a la cohesión económica (medidas por ejemplo en términos de dispersión de la renta regional o tasas de pobreza), calidad de vida (medidas a través de índices compuestos que vayan desde la seguridad ciudadana hasta la salud), el medioambiente y la preservación de la cultura y del espíritu comunitario; finalmente, las nuevas políticas regionales de innovación debieran prestar una atención prioritaria a la creación de infraestructuras ‘intangibles’, en forma de capital social y calidad de la administración pública, que permitan el desarrollo pleno del potencial intelectual y la ‘creatividad’ regionales, unidos a la calidad de vida y la valorización de la cultura local.

Para la consecución de estos objetivos las nuevas políticas regionales deben basarse en la formulación de nuevos instrumentos. Hasta ahora, en las regiones menos desarrolladas, los Fondos Estructurales se han concentrado fundamentalmente en la creación de las llamadas condiciones necesarias para el desarrollo económico regional, es decir, la financiación de infraestructuras físicas (carreteras, aeropuertos, depuradoras, energía, ferrocarriles, edificios, etc.). Sin embargo los intangibles se están convirtiendo progresivamente en una prioridad para la política regional en aquellas regiones menos desarrolladas que van completando satisfactoriamente su déficit en infraestructuras. El énfasis se sitúa por tanto cada vez más en aquellas condiciones directamente relacionadas con la competitividad del tejido productivo regional, dado que son precisamente estas condiciones las que incidirán mas directa e inmediatamente en la capacidad de las empresas, pymes en particular, para desarrollar nuevas actividades creadoras de empleo. Así, los instrumentos de estas políticas van mucho más allá de los incentivos fiscales, los programas de formación, las ayudas a la investigación básica ó la provisión de infraestructuras físicas.

Dichos instrumentos están relacionados, a nivel microeconómico, con la promoción del espíritu emprendedor y la provisión de “servicios reales a las empresas”, en contraste con los subsidios públicos a las empresas a través de los programas horizontales y automáticos de las ayudas públicas tradicionales. A nivel ‘meso-económico’ dichos instrumentos se relacionan con el concepto de sistema regional de innovación: un entorno económico e institucional que permite la creación, difusión y

adaptación/adopción de conocimientos (ya sea en forma codificada o tácita) que fomenten la competitividad (y el atractivo) de la economía regional. Dicho concepto está íntimamente ligado al concepto de capital social y al de eficacia institucional, y gira en torno a la creación de redes de colaboración pública-privada, a reforzar la cooperación inter-empresarial en forma de clusters, a crear ventanillas únicas de acceso a los sistemas de ayuda por parte de las empresas, a acercar la universidad a la empresa y viceversa, a aprovechar mejor los recursos e infraestructuras existentes en el campo de la I&DTI, a aumentar la coherencia y las sinergias entre las distintas políticas, instituciones y actores activos en el campo de la I&DTI, a mejorar la ‘cultura emprendedora’ en la región, a facilitar el acceso a mano de obra cualificada, a nuevos productos financieros, etc.

Finalmente, estas nuevas políticas regionales de promoción de la innovación tienen algunas de las siguientes características en lo relativo a sus sistemas de planificación y puesta en marcha:

- Los gobiernos regionales juegan un papel clave en su diseño y puesta en marcha dado que tienen una posición estratégica para la creación de las redes de colaboración público-privadas y el entorno adecuado para que tenga lugar un proceso eficaz de innovación.
- Dichas políticas no se pueden desarrollar de forma eficaz sin la participación directa del sector privado en el proceso de planificación y puesta en marcha, y sin la creación de un consenso que agrupe a otros actores regionales en el ámbito de la I&DTI, agencias semi-públicas, centros tecnológicos, universidades y sindicatos.
- Deben de basarse en nuevas formas de organización institucional, más dinámicas, horizontales y flexibles, no solo para la planificación y determinación de objetivos y cooperación en redes sino también para la puesta en marcha de las mismas y el desarrollo de proyectos.
- En este tipo de políticas no existen fórmulas mágicas universales, sino que son específicas para cada región, deben de ir dirigidas principalmente por la demanda y deben de ser diseñadas de abajo-arriba.
- El sector público en estas políticas debe de estar presente con liderazgo, más que con dirigismo, y jugar un papel de “animador” y “catalizador” del proceso de desarrollo económico, siendo capaz de colaborar estrechamente con el sector privado y otros actores regionales como un socio igual.
- Dichas políticas no deben de ser diseñadas por una elite ilustrada a través de un ‘proceso lineal’. Las instituciones y agencias encargadas de su puesta en marcha requieren un alto grado de autonomía y confianza (política), así como un alto grado de especialización profesional en dicho campo (economistas del desarrollo y tecnólogos, más que funcionarios generalistas encargados exclusivamente de ejecutar).
- Finalmente estas políticas son más amplias y multidisciplinarias en el enfoque, prestando especial atención a las cuestiones medioambientales, a la mejora permanente de la calidad de la educación y de la formación y al acercamiento de estas instituciones a las necesidades del mercado.