

«Política Industrial para los noventa»

El autor sostiene en este artículo que, frente a las políticas de intervención intensa y directa de los años precedentes, en los años noventa la política industrial debe centrarse en el desarrollo de la «infraestructura operativa» para las empresas y, en particular, para las pyme. Dicho desarrollo tiene dos puntos básicos de referencia: los instrumentos financieros (en particular, los dirigidos a potenciar los fondos propios de las empresas) y los servicios de información, formación y apoyo en materia de innovación empresarial, en sentido amplio, con énfasis en la aproximación sectorial y/o cooperativa. Se aboga por un mayor uso de los incentivos fiscales como instrumento de fomento y, en especial, para dar un trato diferencial, compensador, a las pyme.

Autore honek artikulu honetan defendatzen duena da, aurreko urteetako eskuharmen publiko handi eta zuzenekoaren alderantziz, laurogeitamarreko urteetako politika industrialak enpresentzako eta batez ere pyme-entzako «azpiegitura operatiboa» garatzera zentratu behar duela. Oinarrizko bi erreferentzi puntu dituzke garapen horrek: baliabide finantzarioak (eta partikularzki enpresen fondo propioak sustatzera zuzendutakoak) eta enpresen berrikuntzari buruzko informazio, formazio eta laguntzako zerbitzuak, zentzurik zabalenean, planteamendu sektorial eta/edo kooperatiborako hurbilpenean indar eginez. Eta pizgarri fiskalak gehiago erabiltzearen aldeko postura azaltzen du pyme-ak sustatzeko, eta bereziki tratu diferentzial eta konpentsatzaile bat emateko tresna bezala.

The author states that the industrial policy should be focus on the development of an «operative infrastructure» orientated to firms, and particularly to small and medium sized enterprises (SMEs), opposing the direct and intense intervention policy carried before the 90s. This development should present two basic references: The financial instruments (particularly those directed to reinforce equity of firms) and the information, training and support on innovations services, with emphasis on the sectorial and/or cooperative approximation. The author advocates for a greater utilisation of fiscal incentives as a promoting instrument, specially orientated to provide a differential and compensatory treatment to SMEs.

1. Política industrial para los años noventa
 2. La empresa vasca en los años noventa
 3. Para qué la política industrial
 4. Referencias de la política industrial
 5. Conclusión
- Bibliografía

Palabras clave: Política industrial, innovación empresarial, PYMES.
Nº de clasificación JEL: L5, L52, L53.

1. POLÍTICA INDUSTRIAL PARA LOS AÑOS NOVENTA

La política industrial de los años noventa, entendida como el conjunto de instrumentos utilizados por las Administraciones Públicas para conformar un determinado proceso de desarrollo industrial, se diferencia de la política seguida en los años anteriores de la misma forma que la situación y los retos de la empresa industrial en los años noventa se diferencian de los de los años anteriores.

Efectivamente, en los años sesenta la industrialización forzosa se impuso a lomos de un crecimiento acelerado y generalizado. En el contexto español se trataba de fomentar el desarrollo de la industria básica, plataforma de lanzamiento de cualquier crecimiento ulterior, y para ello se articularon planes concertados sectoriales (siderurgia, naval...). Desde el punto de vista territorial, se fomentaron los *polos de desarrollo* con la vista puesta en la potenciación de las economías de aglomeración en aquellas regiones donde

no existía un tejido industrial previo, mientras que en las regiones con tradición fabril el crecimiento industrial se producía de forma extendida sobre el territorio (1).

Desde la perspectiva empresarial, se identifica igualmente dimensión con potencia. Las grandes empresas son los motores de la economía, arrastrando detrás a un cúmulo de pequeñas empresas subcontratistas. Crecer es bueno y se asocia con el éxito de la gestión empresarial.

La economía crece a impulsos de una demanda pujante y con lustros de retraso frente a los niveles de los restantes países occidentales. Crecer en un mercado interior protegido es fácil, importando o copiando las pautas empresariales exteriores (tecnología, producto, etc.). La inversión extranjera directa refuerza la capacidad de actuación nacional, transfiriendo organización y técnica.

(1) Aunque extendiéndose al modo de las manchas de aceite a partir de las aglomeraciones industriales más antiguas.

La mayor debilidad de este período — cuyas consecuencias se harán sentir en los posteriores— proviene del proteccionismo imperante en el mercado español y del carácter subordinado o dependiente de su capacidad productiva. Del proteccionismo se derivaba una menor presión de la competencia exterior (que, «por definición», partía de niveles tecnológicos y organizativos superiores) y, por tanto, una inadecuación de la estructura productiva a las relaciones de costes exteriores. El carácter subordinado o importado de la tecnología industrial repercutía en la falta de desarrollo de una infraestructura tecnológica autóctona y de sensibilidad para la innovación (técnica, organizativa, comercial) como producto de la organización interna de la empresa (2).

En los años setenta el modelo anterior quiebra por una superposición de factores. Por un lado, el crecimiento global de la economía occidental se estanca por la crisis energética y de las demás materias primas, y las fuertes incertidumbres creadas. Por otro, la expansión del crecimiento industrial a los países del Tercer Mundo desbanca a la economía española de una posición relativamente cómoda en los sectores tradicionales. El exceso de oferta mundial y los cambios en los precios relativos de los factores hacen obsoleta la industria básica española antes de lo esperado.

La dimensión de la crisis industrial, con su secuela de cierres de empresas y eliminación de puestos de trabajo, da a luz una política industrial de emergencia y rescate, que pone en marcha planes de reconversión tendentes a sanear las estructuras empresariales, en particular de las grandes empresas de los sectores tradicionales. En la década que transcurre desde 1975 se transfieren importantes volúmenes de recursos para capitalizar o refinanciar las deudas de las grandes empresas afectadas de muerte, dotar fondos de promoción de empleo para reciclar trabajadores hacia otras empresas o financiar masivos programas de reindustrialización.

En este proceso cambia la percepción del papel de la empresa industrial, se

(2) La innovación, como una máquina más, se adquiría de fuera de la empresa.

revalúa el papel de la pequeña y mediana empresa como único agente capaz de crear nuevo empleo, se valora negativamente la concentración (3) y se empieza a echar en falta no haber cultivado una visión dinámica de la empresa como un agente de cambio y en cambio permanente, capaz de asumir la innovación como un proceso para adecuarse permanentemente a la evolución del mercado y su contexto exterior.

En consecuencia, una vez superado en lo fundamental el impacto de las grandes reconversiones (4), la atención se volvió hacia la recuperación del retraso tecnológico de la empresa en un mundo que no solamente se ha hecho más internacional y competitivo sino también más integrado («global»). Así, en los años ochenta el énfasis se ha puesto en la inversión y en la innovación tecnológica, por un lado, y, por otro, en el desarrollo de una infraestructura de investigación y desarrollo tecnológico aplicados a las empresas. Los hitos fundamentales en el País Vasco se han concretado en: (i) los convenios financieros para contrarrestar dos debilidades fundamentales de la empresa: el coste y disponibilidad de financiación a largo plazo, compatible con las características del proceso de inversión material de altos vuelos; (ii) el desarrollo material y humano de la «red» de centros tecnológicos tutelados, junto con los convenios financieros para la promoción de unidades de I+D en las empresas vascas, una auténtica tarea de siembra indiscriminada para sentar las bases de una nueva actitud de la empresa hacia la innovación tecnológica.

En todo este período ha estado flotando la polémica sobre si las ayudas públicas deben ser horizontales o verticales, entendiendo por estas últimas su concentración en sectores con mejores perspectivas de desarrollo (5) (o de mayor repercusión en el conjunto de la economía). Los argumentos en favor de esta última posición eran fuertes: Todos

(3) Por la concentración de ruina industrial y por el deterioro medioambiental causado.

(4) En lo fundamental, ya que ni el sector siderúrgico ni el sector naval han terminado de recorrer la senda hacia una hipotética competitividad internacional.

(5) «Apostando por los ganadores» se solía decir.

los países occidentales han apostado por *los mismos* sectores de alta tecnología (microelectrónica, informática...), que, además, requieren un gran esfuerzo en inversiones y en conocimiento. Por tanto, parecía razonable concentrar esfuerzos, por un lado, en *los* sectores de futuro y, por otro, en *las* empresas con más posibilidades de obtener éxito.

Sin embargo, la polémica ha quedado superada por las circunstancias. Por un lado, globalmente hablando no tenía sentido optar entre sectores —son las empresas las que triunfan o fracasan, no los sectores (6)—, y, en cualquier caso, lo fundamental de las nuevas tecnologías es su aplicación horizontal a todos los sectores y empresas, incluso los más tradicionales, mientras que el desarrollo de las tecnologías como tales resulta ya poco menos que inaccesible para los recién llegados.

Así se ha llegado a los noventa, con dos cambios fundamentales en el horizonte político-económico: por un lado, la dominante ola de liberalismo que cuestiona la intervención estatal y la dimensión del gasto público, y por otro, el proceso de integración en el mercado único europeo, lo cual implica la eliminación de todo tipo de trabas a los intercambios (no sólo de mercancías y de capitales, sino también de personas y a la libre implantación de actividades). El mercado se hace *global* en un sentido más tangible, con la eliminación de las fronteras internas de la CE y ello exige adoptar una nueva visión del mercado.

En consecuencia, la nueva política industrial, si debe existir, tiene que tener en cuenta que el objetivo no se limita a reforzar tecnológicamente a la empresa sino a hacerla competitiva en un sentido total y en un mercado distinto al habitual. En segundo lugar, debe primar el desarrollo del sector privado, limitando el intervencionismo del Estado a una función *correctora* de las deficiencias del mercado y, en la medida de lo posible, eliminando el papel subvencionador de la inversión material que ha sido el plato fuerte de los años ochenta.

(6) Es decir, en todos los sectores hay empresas que fracasan y que triunfan, que es lo relevante.

Porque en realidad, ¿qué papel juega la empresa vasca típica —que es fundamentalmente una empresa pequeña o media— en el contexto europeo de los años noventa? ¿Cuáles son sus puntos fuertes y débiles? ¿Qué puede esperarse del sector público para ayudarle a desarrollar mejor su cometido? ¿O tal vez ya no necesita que se le «ayude» desde la Administración Pública?

2. LA EMPRESA VASCA EN LOS AÑOS NOVENTA

En los años noventa la empresa vasca se enfrenta a los retos específicos de su internacionalización. Con un matiz especial: su apertura a los todavía hoy mercados exteriores es, en realidad, una adecuación a un cambio notable en su mercado interior, que a ojos vista se está haciendo «internacional».

El causante principal de este cambio es, desde luego, la formación del mercado interior europeo, con lo que el 80% de nuestras exportaciones terminarán siendo «ventas interiores» (a otros países miembros de la CE). Y, en segundo lugar, el progresivo desmontaje del proteccionismo arancelario frente al resto del mundo, sin olvidar que el cambio de las estructuras políticas y económicas de la llamada Europa del Este dará lugar, a medio plazo, a un crecimiento importante de los intercambios económicos con tales países, hasta ahora constreñidos por la no convertibilidad de sus monedas y los mecanismos del comercio de Estado.

Pero la internacionalización referida no es únicamente una cuestión de organización comercial. Las empresas se están haciendo más internacionales porque los estilos de vida de la sociedad se están haciendo internacionales —más abiertos a los modos de los distintos países de nuestro entorno— y, por lo tanto, abiertos a un flujo de información y de cambio mucho más amplio que en el pasado. Por ello, el potencial innovador —potencial de cambio— es mucho más amplio y afecta a muchas más facetas (productos, estilos, tecnologías, personas, modos de organización y de vida).

Por lo tanto, la internacionalización de la actividad de la empresa implica, como

un elemento básico de la nueva cultura empresarial, una actitud de apertura y adaptación ante todo elemento de innovación y cambio.

Como componentes específicos de esa innovación continuada seguirán teniendo un lugar destacado la innovación tecnológica (proyectada no sólo hacia el modo de producción sino también hacia el producto) y el acceso «físico» a mercados más distantes (y menos conocidos). Desarrollo tecnológico y desarrollo comercial siguen siendo, pues, dos pilares básicos de la estrategia empresarial en los años noventa con la especificidad apuntada de que no se trata de «importar» tecnologías para aplicarlas a nuestros mercados tradicionales, conocidos y hasta cierto punto cómodos, sino de implantarlos en un mercado en expansión y cambiante.

Y esta especificidad nos lleva a resaltar la importancia creciente que juega dentro de esta estrategia el desarrollo de los recursos humanos en todos los escalones de la empresa (desde el productivo al gerencial).

Sin embargo, lo anterior supone «únicamente» un cambio en el marco de referencia. Los problemas de la empresa son siempre los mismos: Cómo implantar una idea empresarial y cómo desarrollarla (concebir el producto o servicio, fabricarlo, venderlo, y organizar y financiar todo el proceso).

En consecuencia, resulta útil plantear el diseño de la política industrial en torno a los problemas básicos, permanentes y cruciales de la vida de la empresa: financiar un proyecto naciente, acceder a la información relevante sobre el producto, la tecnología y los mercados, implantar una organización adecuada (al producto y al mercado), contar con el soporte de servicios precisos y facilitar la continuidad de la empresa en su proceso de desarrollo y cambio.

3. PARA QUE UNA POLÍTICA INDUSTRIAL

La política industrial puede entenderse en dos sentidos, que encuentran su respaldo en nuestra historia reciente:

i) Como el conjunto de actuaciones

destinadas a crear las condiciones óptimas para el desarrollo de la industria (7); o

ii) El conjunto de actuaciones orientadas a lograr el desarrollo (o, en el peor de los casos, de la supervivencia) de determinados sectores o actividades industriales que se consideran punteras o motrices.

En la actualidad sólo la primera tiene sentido como una política activa.

— La política dirigida a salvar determinadas empresas en función de la importancia regional del empleo (directo o indirecto) sólo puede entenderse de manera transitoria y subsidiaria. Ninguna empresa que no sea viable por sí misma debe mantenerse indefinidamente a costa del dinero público.

— La política dirigida a captar determinadas inversiones extranjeras o autóctonas (frente a su instalación en otras regiones) es igualmente razonable cuando un estricto análisis coste-beneficio lo justifique.

Pero ni una ni otra son justificables si se opta por ellas en detrimento de una actuación generalizada en favor del desarrollo del tejido empresarial regional.

No es posible en la actualidad que la Administración Pública se abrogue la capacidad de elegir los sectores que hay que desarrollar. Sí es recomendable, en cambio, que se favorezca el desarrollo de servicios, tecnologías, etc., con repercusión generalizada en el tejido empresarial.

En realidad, esto es tanto como renunciar al papel directo de la Administración en la actividad empresarial, que queda en manos exclusivas de la iniciativa privada.

Sin embargo, hay un margen muy amplio de actuación para desarrollar el entramado institucional *en torno* a las empresas para su mejor desarrollo.

(7) Referirse a la industria o a la política industrial es un atavismo histórico. En realidad se está pensando en empresas y en la política (de fomento) empresarial, incluyendo tanto la actividad industrial como la de servicios (o la transformación agraria).

En efecto, la inmensa mayoría de las empresas corresponde a la categoría de *pequeñas y medianas empresas*. En términos de empleo no cabe hacer una afirmación tan rotunda: un tercio del empleo industrial corresponde a empresas de más de 500 trabajadores, otro tercio a empresas de menos de 100 empleos y el tercio restante a las empresas intermedias. El primer tercio ha menguado considerablemente en la última década y media. El segundo es el más prometedor (aunque inestable), por corresponderle la mayor parte de los empleos de nueva creación.

Por otra parte, son las empresas menores las más activas en materia de innovación (8) e igualmente las más frágiles (9). Ahora bien, ¿pueden las empresas pequeñas hacer frente de forma adecuada a los retos de los años noventa? Es de sobra conocido que las pymes se enfrentan a mayores dificultades que las empresas de mayor dimensión en todos los terrenos, y en particular, en el financiero.

Al mismo tiempo, las empresas pequeñas, aún siendo más flexibles para adaptarse a los cambios en su entorno, tienen menos recursos humanos (por tiempo y por formación) y materiales (por economías de escala) para acceder aisladamente a la información (tecnológica, de mercados, servicios, etc.). Existe, pues, un campo adecuado para la intervención de la Administración Pública en la promoción de los servicios interempresariales de carácter horizontal.

¿Hay, pues, contradicción entre una política industrial dirigida al colectivo de empresas de pequeña dimensión y una política selectiva orientada a la reconversión de (grandes) empresas de fuerte implantación en el país o a la implantación de nuevas empresas en determinados sectores? De no existir limitaciones presupuestarias, la respuesta sería negativa, ya que los tres tipos de

acciones pueden resultar complementarios. Dado que, evidentemente, existen limitaciones presupuestarias, se plantea una opción entre los tres tipos de orientación.

La actividad de reconversión viene limitada por la propia normativa protectora de la libre competencia. No vale la pena detenerse en ella porque es una actividad limitada en el tiempo (10).

La actividad selectiva es más atractiva. Sin embargo, no hay razón para una intervención directa de la Administración Pública en una economía con suficiente iniciativa y capacidad empresarial. Ha de ser, por tanto, esta última la que promueva las inversiones pertinentes, limitándose la Administración en su caso a remover los obstáculos (habitualmente dependientes de competencias de la propia Administración) o a facilitar los acuerdos entre las partes interesadas.

Por tanto el campo específico de la política industrial/empresarial es el del desarrollo de las pequeñas y medianas empresas.

4. REFERENCIAS DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL

4.1. Puntos débiles de las PYME

Las pyme presentan puntos débiles en una serie de aspectos, por lo que una política industrial enfocada a ellas debe estructurarse en torno suyo.

— Financiación.

Dentro de esta faceta podemos distinguir dos áreas problemáticas:

- * Acceso a la financiación externa
- * Desarrollo de fondos propios

Y, a su vez, podemos referir tales problemas a tres *momentos* cruciales en la vida de la empresa:

- * Creación de una nueva empresa
- * Desarrollo (crecimiento, diversificación)
- * Transmisión de la empresa

(8) Estudios empíricos multinacionales permiten comprobar que la innovación es más importante en las empresas pequeñas y en las muy grandes. En el caso vasco, las empresas «muy grandes» no se corresponden con esa imagen. De entre las empresas de nueva creación un tercio pueden considerarse innovadoras por su producto o su proceso productivo (IKEI, 1987 y 1990).

(9) Una de cada cuatro empresas desaparece en los tres primeros años de su existencia (IKEI, 1987).

(10) Aun cuando esté perdurando más tiempo del inicialmente planteado, lo que demuestra que su planteamiento inicial fue erróneo.

Este último momento es peculiar de la pequeña empresa, de carácter personalista y familiar.

— Innovación

- * Transferencia de tecnología
- * Implantación de la innovación
- * Formación

— Comercialización

- * Penetración en nuevos mercados, en particular extranjeros.

4.2. Promoción y desarrollo de nuevas empresas

4.2.1. Tipología de ayudas

La creación de nuevas empresas es un indicador por excelencia del dinamismo del tejido empresarial y a ella debería estar enfocada una parte sustancial de las ayudas de cualquier política industrial. Lamentablemente, se carece de indicadores que relacionen número y nivel de ayudas y número y dimensión de nuevas empresas.

Las ayudas pueden (y deben) ser de varios tipos:

- a) Financieras, destinadas a facilitar el acceso a créditos, tanto en cuanto a su disponibilidad en plazo y cuantía adecuados al objeto financiado, como en cuanto a su coste.
- b) Fiscales, destinadas unas a facilitar la inversión en empresas de nueva creación (11), y otras, a aligerar la presión fiscal de las nuevas empresas (12).

(11) En Noruega y en los Países Bajos se reduce el gravamen de la renta de las personas físicas procedente de inversiones en pymes y en EE.UU. se limita al 20% como máximo el impuesto que grava las plusvalías derivadas de estas inversiones.

(12) La Ley francesa de financiación de 1989 estableció un cuadro de reducciones del impuesto de sociedades para las empresas creadas a partir del 1 de octubre de 1988 durante sus cinco primeros años de existencia. La bonificación es del 100% durante los dos primeros años; del 75% en el tercero, del 50% en el cuarto y del 25% en el quinto.

- c) De asesoramiento y apoyo al nuevo empresario. Es frecuente que las ayudas a nuevos promotores se ligan a programas de formación y apoyo, y que se subvencione el concurso de empresas consultoras en las fases de lanzamiento de pequeñas empresas.

4.2.2. Instrumentos financieros

Tradicionalmente los problemas principales de las empresas se han centrado en el acceso al crédito a largo plazo, por un lado, y su débil estructura financiera (bajo porcentaje de recursos propios) de las empresas, por otro.

A su vez, el problema de acceso tiene un triple componente de *disponibilidad* efectiva (que existan fondos en cuantía y plazo suficientes), de *garantías* y de *coste* (a qué precio).

¿Por qué articular ayudas financieras? En principio, un mercado bien desarrollado debe proporcionar los productos pertinentes a su costo de oportunidad. Sin embargo, es notorio que no ha sido éste el caso hasta tiempos bien recientes:

- La estructura del sistema financiero español y los mecanismos de financiación del gasto público han supuesto un encarecimiento del crédito al sector privado.
- El control de la coyuntura económica ha descansado fundamentalmente en el control de las variables monetarias. En ausencia de alternativas de financiación, las políticas de restricción crediticia, cuando no de su contingentación directa, han incidido directa y negativamente en la actividad de la empresa, muy dependiente de los créditos del sistema financiero a corto plazo.

La liberalización y progresiva desregularización del sistema financiero, y su creciente competitividad interior y exterior, han propiciado un aumento de la oferta de instrumentos financieros (13),

(13) A destacar igualmente la entrada de las Cajas de Ahorros en el terreno de la financiación empresarial, anteriormente ancladas en la captación

en particular, en materia de alargamiento de plazos de préstamos.

Paralelamente se han hecho diversos intentos, en sí mismos no muy fructíferos, de desarrollar el mercado de capitales como una alternativa al sistema bancario (dinamización de la bolsa, creación de segundos mercados, regulación de las sociedades de capital riesgo y de diversos fondos de inversión).

Pero hoy por hoy, subsisten (y siempre subsistirán) diferencias en las condiciones de financiación entre pequeñas y grandes empresas:

- Por su dimensión, las empresas mayores pueden conseguir mejores condiciones (14) de los establecimientos de crédito.
- Las grandes empresas pueden recurrir al mercado de capitales como alternativa al crédito bancario.

En estas condiciones, la política industrial se justifica plenamente como un instrumento de corrección de las discriminaciones impuestas por el mercado:

- Bonificando el tipo de interés de los créditos a largo plazo a través de instrumentos como el antiguo «Convenio pymes» del Gobierno Vasco (hoy programa de apoyo financiero a las empresas) (15).
- Propiciando y subvencionando la aparición de instituciones colectivas tales como las sociedades de garantía recíproca que eliminan las limitaciones derivadas de la falta (o coste) de las garantías patrimoniales de las empresas (16).

del ahorro de las familias y en la financiación del acceso a la vivienda. La próxima liberalización completa de los movimientos internacionales de capitales y la libertad de establecimiento de las entidades financieras (con la aplicación de la segunda directiva comunitaria de coordinación bancaria) supondrán un nuevo paso adelante y una complejización del modelo financiero.

(14) Por economías de escala (volumen de negocio), seguridad, etc.

(15) La bonificación será variable en función de la discrepancia que introduzca el mercado en su relación con las empresas.

(16) Aunque las SGR se crearon pensando en el respaldo patrimonial ante el sistema financiero de los

Pero al final, el tema no se reduce a abaratar el coste del crédito. Las empresas deben fortalecer su estructura financiera aumentando el porcentaje de sus recursos propios, lo cual implica capitalizar los beneficios, aumentar las aportaciones o ampliar la base societaria, como plataforma para financiar el desarrollo posterior de la empresa (17).

En este sentido, constituye una lección pendiente el desarrollo del mercado de capitales para pequeñas y medianas empresas, y ello requiere:

- Una incentivación fiscal para canalizar el ahorro hacia la inversión directa en las empresas, bien directamente en el mercado secundario, bien a través de fondos de capital riesgo.
- Una disposición de apertura de las propias empresas hacia la diversificación de su accionariado, lo que entre otras cosas requiere una política de transparencia informativa y estandarización de las prácticas contables (18).

Pero como un paso intermedio entre el desarrollo en base a recursos propios y la entrada de capital riesgo en la empresa, existe la posibilidad de desarrollar fórmulas intermedias como la de los créditos participativos. Estos créditos (19) se caracterizan por:

- * Su configuración como fondos propios de la empresa (derivados de que la prelación del crédito es sólo anterior a la de las participaciones de los accionistas).
- * Su retribución en dos tramos, uno fijo y un segundo variable, calculado en proporción a la tasa de beneficio alcanzada en el ejercicio, que los hace más llevaderos en procesos de inversión de alto riesgo.

préstamos demandados por las pyme, nada impide pensar que el mismo sistema pueda utilizarse para respaldar actuaciones de las pyme, v.gr., en el mercado monetario (emisiones de pagarés de empresa) o en el mercado de capitales (emisiones de obligaciones).

(17) Además de resistir mejor las coyunturas monetarias adversas.

(18) La extensión de la obligatoriedad legal de realizar auditorías externas contribuirá a este movimiento «hacia el mercado».

(19) Su utilización en España está actualmente limitada a los procesos oficiales de reconversión.

* Su mayor plazo.

Por otra parte, su articulación como auténticos préstamos permite su entronque con otras figuras tales como la garantía recíproca y la bonificación de tipos de interés dentro de los convenios financieros citados (20).

El problema de las garantías es más acusado en las nuevas empresas, cuando no existe una trayectoria empresarial previa.

4.2.3. Instrumentos fiscales

Los incentivos fiscales y, en general, la utilización discriminatoria de los instrumentos fiscales son medios adecuados de la política industrial. En teoría, su superioridad radica en que no distorsiona los costes relativos (como en el caso de las subvenciones) y, por lo tanto, no afecta a los criterios de asignación de recursos. Su inconveniente (que es también, según se mire, una ventaja) radica en que se trata de una ayuda ex-post y que sólo beneficia a los «triunfadores» (si no se obtienen beneficios en la gestión su efecto es nulo).

El País Vasco tiene un marco normativo autónomo (aunque concertado) que le permite adoptar posiciones más agresivas en este terreno, a pesar de los embates a los que, de momento, se ve sometido (21). Por ello, resulta en todo punto recomendable:

- i. Mantener los actuales incentivos fiscales.
- ii. Adaptar (y extender a ellos) conceptos más amplios de inversión, e.g., en intangibles, tomas de participación para formar agrupaciones de carácter comercial, investigador, etc.

(20) El tema se desarrolla más ampliamente en J.L. Lloréns, «Necesidades financieras de las PYME: La potenciación de los recursos propios», en *Herri Ekonomia*, n.º 10, 1991.

(21) La reciente sentencia del Tribunal Supremo en relación con la norma foral guipuzcoana de incentivos fiscales a la inversión y la disposición de la Comunidad Europea a considerarlos como parte del sistema fiscal propio y no como incentivos regionales discriminatorios son elementos esperanzadores para la definitiva clarificación competencial.

iii. Incentivar la creación de nuevas empresas en la línea de la normativa francesa antes citada, reduciendo de forma escalonada y decreciente el impuesto de sociedades en los cinco años primeros de su existencia, condicionándolo a la no distribución de beneficios.

iv. Dar al componente variable del interés de los créditos participativos antes propuestos el carácter pleno de gasto deducible (22).

4.2.4. Transmisión de empresas: Un caso especial

La transmisión de las empresas de promoción familiar merece una atención especial por su trascendencia de cara a la propia supervivencia de la empresa como institución. La relevancia del caso deriva de que con ocasión de transmisiones de empresas se produce una parte no despreciable de cierres y regulaciones de empleo que, v.gr., en Francia en 1986 se estimaban en 350 empresas anuales y 16.000 desempleos (23).

En efecto, es relativamente frecuente que en las empresas de carácter personalista o familiar se deba encarar el problema de la sucesión del empresario, al no existir dentro de su familia una voluntad de asegurar la continuidad de la gestión de la empresa. El problema se plantea con frecuencia algunos años antes del retiro del promotor, al perder éste el incentivo para realizar las inversiones que el mantenimiento del nivel tecnológico puede requerir.

En un mercado organizado, no hay duda de que surgirán compradores para la empresa. De hecho, es frecuente que

(22) Que ya tienen dentro de la normativa de la Ley de reindustrialización y reconversión.

(23) En 1987 se estimaba que en Francia el 42% de los responsables de las pyme tenían más de 50 años y 13% más de 60 años. El Ministerio francés de industria estimaba que en el intervalo de 5 años se produciría la transmisión de una mayoría de tales empresas, afectando a un millón y medio de empleos industriales. Una encuesta realizada entre 2.500 pymes industriales ponía de manifiesto que 68% de los empresarios carecían de un heredero capaz o deseoso de continuar la gestión de la empresa.

las empresas sean compradas por empresas extranjeras que, de este modo, acceden directamente al mercado nacional (24).

Parece, por tanto, necesario instituir medidas fiscales que faciliten:

- (i) La continuidad de la empresa, reduciendo el gravamen fiscal de la transmisión. Más aún, sería recomendable promover la formación de «fundaciones» que se hagan cargo de la empresa, separando la propiedad del patrimonio (que de este modo no gravaría a los herederos).
- (ii) La transmisión de la empresa mediante las oportunas desgravaciones fiscales, bien a los herederos, bien al equipo directivo, condicionado naturalmente a la continuidad de la empresa.

4.3. Desarrollo de un entorno tecnológico y económico propicio

Con independencia del sector en el que se sitúe, la empresa debe dominar tanto el terreno tecnológico y comercial como la gestión de sus recursos (humanos y físicos) para triunfar en un mundo marcado por una competitividad creciente.

La acción de la administración pública tiene varios campos que atender:

a) *Promoción de la I+D y la difusión tecnológica*

La promoción de las aplicaciones de nuevas tecnologías y, en particular, las de espectro amplio (microelectrónica, informática, telecomunicación). Los costes requeridos para su dominio (información, formación, análisis, implantación) pueden diluirse a través de la actuación de agentes intermedios (25). En este terreno procede actuar sobre varios frentes:

(24) El peligro de estas operaciones radica en que el comprador con frecuencia está únicamente interesado en conseguir las redes comerciales de la empresa y no en mantener el aparato productivo (y, por tanto, los empleos).

(25) El éxito del programa IMI en este terreno es notorio.

— Crear o consolidar la infraestructura tecnológica que facilite la transferencia de tecnología hacia sus potenciales usuarios.

— Elevar el nivel tecnológico de las empresas (v.gr., creación de unidades de I+D).

— Apoyar los programas de innovación.

— Difusión de tecnologías básicas entre las empresas.

En el terreno de las nuevas tecnologías cabe seguir una doble línea:

a) Potenciar la difusión horizontal de las nuevas tecnologías y de la inquietud innovadora en las empresas.

b) Concentrar esfuerzos en áreas particularmente sensibles, bien porque afecten a áreas de responsabilidad pública (medio ambiente, defensa, salud pública) bien porque se consideren de importancia estratégica (nuevos materiales, tecnología de la información, bioingeniería...). Este tipo de ayudas tiende a disminuir en importancia frente a las ayudas generalizadas horizontales.

Los instrumentos utilizables son múltiples y contienen los elementos siguientes:

— Creación o promoción de centros tecnológicos ad hoc (con financiación pública total o parcial).

— Estimulación de la oferta de servicios (e.g., asesorías y consultorías tecnológicas), con subvención parcial de los costes.

— Acciones concretas dirigidas a estimular proyectos de investigación y desarrollo, bien por las empresas, bien por los centros, bien conjuntamente por ambos, utilizando a tales efectos tanto créditos blandos como subvenciones como desgravaciones fiscales.

Las actuaciones recientes han sido, desde luego, múltiples. El problema radica en cómo promover las sinergias entre investigación, producción y comercialización (o implantación) para evitar que los esfuerzos de promoción sean baldíos.

En realidad, no hay recetas mágicas, ya que los programas de innovación (máxime si estamos refiriéndonos a la difusión y generalización de la innovación) requieren esfuerzos continuados y a largo plazo. Por ello, los programas de innovación requieren:

- * Combinar información + formación + acción.
- * Potenciar las acciones interempresariales, bien en torno a empresas con capacidad de liderazgo sectorial, bien en torno a iniciativas conjuntas, tales como los centros tecnológicos sectoriales.

Existe de hecho una relación «jerárquica» entre los centros tecnológicos «universales» y los centros sectoriales (26), y entre éstos y las empresas. Los centros sectoriales pueden ser más eficaces de cara a la *difusión* y a la *aplicación concreta* de determinadas técnicas (tecnológicas o de gestión).

Tampoco está de más insistir en que las subvenciones al funcionamiento de centros de asistencia o, sobre todo, al uso de los servicios que prestan los centros de apoyo sólo se justifican durante un período transitorio (que conviene esté programado, por largo que sea) en el que se trata de incentivar la demanda para: (i) dar carga de naturaleza a una demanda inexistente que aún desconoce la utilidad del servicio; (ii) alcanzar las economías de escala pertinentes.

Queda tal vez un tema pendiente relativo a la *difusión* de los resultados de los proyectos de I + D financiados. Se trataría aquí de desarrollar la acción de diversas agencias de transferencia tecnológica existentes en varios países, como los ARIST franceses o las agencias norteamericanas ORTA. En cualquier caso, la eficacia de la difusión está condicionada por la existencia en las empresas de personal con algún tipo de dedicación a la captación de información exterior.

Las tomas cruzadas de participación merecen en la actualidad una atención especial como un instrumento primordial para favorecer el desarrollo de las pyme, mediante su asociación con otras pyme

(26) Como entre aquéllos y los centros de investigación básica, universitaria o no.

de otros países o asociándose a grandes empresas en programas de desarrollo consensuado, sustituyendo al modelo ya superado de relación entre empresas contratantes y subcontratantes (27).

Los programas de «europartenariado» de la Comunidad Europea, diseñados con la intención de promover el mercado único, apuntan a los campos de:

- La investigación
- La innovación y la transferencia tecnológica
- La formación

b) *Formación del personal*

Las políticas de reciclaje y formación de la mano de obra han adquirido un papel estelar dentro del conjunto de las políticas industriales. Esto tiene particular incidencia para los pymes, ya que con frecuencia se enfrentan al problema de falta de personal debidamente cualificado, no solamente en el escalón productivo sino en el de gestión.

La existencia de centros sectoriales de innovación facilita la tarea de formación específica para las empresas del sector, en connivencia con los centros ordinarios de formación.

4.4. **Promoción de las exportaciones**

La dificultad de la exportación proviene del desconocimiento comercial del país de destino, las propias dificultades de la competencia local, la existencia de barreras técnicas o reglamentarias o los problemas de pagos y de financiación de la exportación. Estas dificultades son más agudas en el caso de las pequeñas empresas.

La política industrial debe combinar tanto los instrumentos tradicionales (instrumentos financieros, seguros de cambio, etc.) como la promoción de los intercambios (ferias, misiones

(27) Uno de los puntos fuertes de las empresas japonesas radica precisamente en las relaciones existentes entre ellas, que la Administración promueve intensamente.

comerciales, redes de información, etc.) y la formación específica de técnicos comerciales para la exportación. Se ha apuntado ya la conveniencia de considerar la inversión en redes comerciales y, en concreto, la toma de participaciones con este fin a efectos de desgravaciones fiscales.

Nuevamente los esfuerzos cooperativos interempresariales (sectoriales) parecen particularmente prometedores (aunque la experiencia de las empresas vascas es más un rosario de fracasos que de éxitos), así como los acuerdos comerciales entre empresas de distintos países (hasta tomas de participación).

5. CONCLUSIÓN

Los años 90 vienen marcados por la competencia creciente y la necesidad de desarrollar un tejido empresarial sólido. La tarea descansa fundamentalmente en la capacidad de los empresarios y en la formación de la fuerza laboral, no en la existencia de un entramado de apoyos públicos de protección frente a la agresividad de empresas de terceros países.

La complejidad del mundo actual hace

que un elemento importante de la competitividad empresarial radique en la existencia de una red de servicios (financieros, informativos, tecnológicos, formativos, comerciales) que soporte y cree un entorno adecuado para ese desarrollo de la empresa. Potenciar esa red es el objetivo primordial de la política industrial (empresarial). Su papel de soporte y financiador de estas iniciativas es eminentemente temporal, en tanto en cuanto una demanda fraccionada o inexistente coarta el desarrollo de la oferta. A medio plazo, conseguidos los objetivos, la red de servicios generados debe sustentarse por sí misma.

En segundo lugar, la política industrial debe contrarrestar otros obstáculos que puedan existir derivados del propio juego del mercado, en particular en relación con la pequeña y mediana empresa. En este terreno se justifican las medidas financieras en apoyo de las pyme. Dentro de este capítulo se recomiendan actuaciones dirigidas a potenciar la estructura financiera de la empresa, bien introduciendo nuevas figuras financieras (créditos participativos), bien adaptando la fiscalidad de las nuevas empresas a los mayores riesgos de sus primeros años de vida.

BIBLIOGRAFÍA

IKEI (1990): «Impacto del mercado único europeo en las empresas vascas: consecuencias y estrategias empresariales». Gobierno Vasco, Departamento de Economía y Planificación.

IKEI (1987): «Dinamismo empresarial del País Vasco en los años 80», Federación de Cajas de Ahorros Vasco-Navarras.

LLORENS, J.L. (1991): «Necesidades Financieras de las

PYME: La potenciación de los recursos propios», en Herri Ekonomia n.º 10.

OCDE, Comité de Industria (1989): «Principales temas actuales de política industrial. Informe de síntesis», (fotocopiado), 3 de julio de 1989.

OCDE, Comité de Industria (1990): «Seminario de alto nivel sobre las pequeñas y medianas empresas industriales». Informe de síntesis, 12 de noviembre de 1990.