

LA ACTUACION EMPRESARIAL PUBLICA EN CASTILLA Y LEON.

Juan José JUSTE CARRION
Baudelio URUENA GUTIERREZ
Profesores del Departamento de Economía Aplicada.
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales.
Universidad de Valladolid.

1. INTRODUCCION.

Cuando hablamos de Empresa Pública, obviamente, estamos refiriéndonos, más o menos explícitamente, a la intervención del Estado en la vida económica de un país. De hecho, la doctrina define en términos muy generales la Empresa Pública como "unidad institucional cuya actividad principal consiste en la producción de bienes y servicios destinados al mercado, controlada por las Administraciones Públicas, tanto a través de la participación en su capital social, como mediante la capacidad de nombrar a sus gestores.

Ese intervencionismo estatal, inherente a toda Empresa Pública, se manifiesta en el ámbito empresarial público español a través de diversas vías:

- La primera está constituida por las empresas que en el mercado compiten con las empresas privadas y que se hallan enmarcadas en el ámbito del Instituto Nacional de Industria (INI).
- La segunda engloba las empresas energéticas integradas en el Instituto Nacional de Hidrocarburos (INH).
- La tercera vía comprende las empresas de servicios públicos pertenecientes a la Dirección General del Patrimonio del Estado (Telefónica, Tabacalera,...).
- Una cuarta vía que abarca un conjunto diverso de empresas adscritas a distintos departamentos y organismos estatales, entre las que destaca RENFE.

De estos cuatro bloques principales de empresas el primero es, sin duda, el más relevante, por cuanto presenta un mayor número de posibilidades de intervención, tanto para fijar objetivos como para decidir dónde invertir, cuándo y cómo.

La Empresa Pública española a través de la historia ha

tenido una serie de objetivos variables con el transcurso del tiempo. No obstante, el espíritu de su actuación está en consonancia con la consecución del interés público o mayoritario (1).

Si algún ente público estatal está en condiciones de acometer una ardua tarea de interés público, cual es el desarrollo de Castilla y León, ese es el INI (otra cosa es que haya contribuido suficientemente o no a ello). Razones como la importancia que para el desarrollo de las zonas deprimidas presenta un proceso de industrialización, la gran magnitud del campo de actuación del INI, o por tratarse del principal instrumento de actuación de la Empresa Pública, constituyendo el órgano responsable de la Política Industrial del Estado, nos llevan a sostener dicha afirmación.

Por tales motivaciones, por las derivadas de la limitada extensión de este estudio y por la insuficiencia de datos, al analizar la relevancia de la Empresa Pública en la región, estaremos haciendo especial referencia al INI, sin dejar de lado, no obstante, las iniciativas llevadas a cabo por las Comunidades Autónomas, y en particular la de Castilla y León, en pro del desarrollo regional y, por consiguiente, de la reducción de las disparidades interregionales que, lamentablemente, persisten, a pesar de los esfuerzos realizados, y que constituyen, en esencia, el centro de gravedad de la presente ponencia.

2. EMPRESA PÚBLICA Y DESARROLLO REGIONAL EN ESPAÑA: UN MARCO DE REFERENCIA.

A la hora de analizar el peso de la Empresa Pública en la región resulta interesante abordar previamente su papel en España, haciendo referencia a su importancia, tanto cuantitativa como cualitativa, y a su contribución al desarrollo regional.

Empresa Pública y desarrollo regional en los últimos años.

Un importante objetivo de interés público sería el de contribuir a eliminar o, al menos, a reducir los desequilibrios interregionales latentes en nuestro país. Sin embargo, cabe plantearse el interrogante de si ha existido alguna vez el objetivo de desarrollo regional dentro de los criterios de actuación de la Empresa Pública española (2).

A la luz de los numerosos estudios realizados al respecto, podemos afirmar que, en general, la Empresa Pública, y, por tanto, su principal instrumento, el INI, no ha hecho grandes méritos en lo que a corrección de las disparidades interterritoriales se refiere, y ello, en gran medida, porque los objetivos que al INI se le han asignado siempre han tenido una clara vocación sectorial-nacional. Buena prueba de ello es que la localización de las empresas públicas no ha obedecido a ninguna consideración de índole

regional, sino que ha sido debida, más bien, a la propia naturaleza de los sectores en que éstas operan (3).

Así pues, la Empresa Pública ha discurrido por unos cauces bien distintos a los de las necesidades de una política de desarrollo regional, si bien, con el advenimiento de la crisis, gestores y políticos mostrarían su preocupación por el tema, actuando, precisamente, como catalizador en ese cambio de orientación, la incertidumbre existente durante el período de transición política.

De este modo, por ejemplo, se crearía la Dirección de Desarrollo Regional del INI, que publicó su primer estudio con datos regionalizados en 1977 y, posteriormente, otros dos estudios en 1982 y 1983.

También se optaría, en estos años, por la creación de un nuevo instrumento compuesto de capital público, a través del INI, con la intención de abordar el problema de las disparidades interregionales: las Sociedades de Desarrollo Industrial (SODI).

Ahora bien, ¿por qué se plantea en este momento tan delicado el objetivo del impulso del desarrollo regional a cargo de la Empresa Pública?

Quizá la respuesta esté en ese clima de total incertidumbre sobre el futuro inmediato, en la inexistencia de una Constitución, en la carencia de regulación legal acerca de las autonomías (se desconocía cuál iba a ser su grado de asunción de competencias). Esta situación socio-política (en la que las regiones más pobres reclamaban, como es obvio, una especial atención) llevaría a que se hablase tanto del binomio Empresa Pública-desarrollo regional en aquellos años.

No obstante, en 1984 desapareció la Dirección de Desarrollo Regional del INI, creándose en su lugar la Dirección de Promoción Industrial, encargada de coordinar todas las actuaciones del INI referentes al desarrollo regional, y de llevar a cabo las acciones destinadas a la reindustrialización de las áreas afectadas por procesos de reconversión de las empresas del grupo INI.

Surge, así, una nueva disyuntiva: a las regiones más atrasadas (dotadas de escasos recursos, vía Empresa Pública, para impulsar su desarrollo) se les unen regiones de antigua industrialización que, estando especializadas en sectores básicos y tradicionales (siderurgia, construcción naval,...), de titularidad empresarial pública, fueron las más duramente afectadas por la crisis.

En definitiva, se plantea el dilema de repartir unos recursos públicos escasos entre un mayor número de regiones con dificultades. La necesidad de un ajuste y de lograr una mayor competitividad, ante la futura integración en la CEE, han propiciado el hecho de que el INI haya estado, en mayor

medida, al servicio de la política nacional-sectorial de reconversión y modernización, pasando, una vez más, a un segundo plano la problemática del desarrollo regional.

Aspectos regionales y sectoriales de la Empresa Pública en España.

Tras esta reseña histórica, pasemos a tratar ahora del grado de importancia de la Empresa Pública en nuestro país, antes de abordar el comportamiento empresarial público en nuestra región. En otros términos, intentaremos identificar qué sectores y qué regiones representan un mayor protagonismo en el escenario nacional.

Remitiéndonos a los estudios con datos regionalizados, publicados por la Dirección de Desarrollo Regional (4), podemos efectuar algunos comentarios sobre la presencia industrial (5) de la Empresa Pública en algunas regiones.

CUADRO 1

PRESENCIA REGIONAL DE LA EMPRESA PUBLICA. 1982

REGIONES	I.N.I.			D.G.P.E.		I.N.H.	RENTA p.c. 1983
	INNOV.NETO	EMPLEO	INNOV/Km2	INVERSION	EMPLEO	INVERSION	
ANDALUCIA	7.7	10.7	44.69	15.51	15.38	5.70	70.4
ARAGON	5.2	1.4	55.30	3.07	2.62	7.77	103.1
ASTURIAS	12.6	20.8	600.94	2.25	2.29	0.97	97.2
BALEARES	2.9	1.6	289.59	2.93	1.71	0.02	138.9
CANARIAS	2.8	2.1	195.91	2.89	2.42	0	88.8
CANTABRIA	0.8	2.3	75.39	1.16	1.67	0.58	108.4
CASTILLA MANCHA	1.8	0.8	11.32	4.51	3.05	11.49	69.8
CASTILLA Y LEON	4.2	2.1	21.46	7.52	4.29	2.64	86.5
CATALUNA	22.9	15.5	361.32	15.79	14.81	5.85	125.4
COM.VALENCIANA	1.6	3.3	35.21	9.51	10.24	2.69	103.7
EXTREMADURA	0.5	0.1	6.13	2.24	1.33	0.01	56.8
GALICIA	13.3	10.1	227.27	6.43	3.93	9.77	78.4
MADRID	7.5	18.8	475.12	13.24	24.89	7.66	140.5
MURCIA	0.4	1.9	18.89	2.64	1.25	1.13	76.3
NAVARRA	1.6	2.1	75.79	1.12	0.79	1.32	109.8
PAIS VASCO	2.1	6.1	144.61	4.61	5.12	6.54	114.1
LA RIOJA	0.003	0.028	0.35	1.41	1.24	1.11	113.1
No regionaliz.	12.1	0.5	0	3.19	2.98	34.75	0
ESPAÑA	5.17	5.85	100	5.69	5.7	3.83	100

PUNTE: Elaboración propia a partir de los datos del INI INH DGPE y Banco de Bilbao.

En el CUADRO 1 queda reflejado cómo en 1982 una parte sustancial del inmovilizado neto y del empleo generado por parte del INI (64% y 75,9%, respectivamente) se concentraba en cinco regiones: Cataluña, Asturias, Galicia, Madrid y

Andalucía. El empleo e inversiones de la DGPE se ubicaba, respectivamente, en un 65,31% y un 54,05% en Cataluña, Andalucía, Madrid y Comunidad Valenciana, en tanto que el INH empleaba un gran montante de inversiones en Castilla la Mancha, Galicia, Aragón, Madrid y País Vasco.

Con estos resultados poco se puede decir sobre las preferencias locacionales de la Empresa Pública en relación con el grado de desarrollo, ya que los asentamientos se producen tanto en regiones avanzadas como en regiones atrasadas. Sin embargo, si atendemos al ratio inmovilizado neto por km², calculado para el INI, observamos una cierta correlación entre presencia industrial pública y renta per cápita (como indicador de desarrollo). Cinco regiones: Cataluña, País Vasco, Baleares, Madrid y Asturias, todas ellas con un grado de desarrollo notable (6), cuentan con una importante dotación empresarial pública por unidad de superficie.

CUADRO 2

DISTRIBUCION SECTORIAL DEL INMOVILIZADO EMPLEO INVERSIONES Y RESULTADOS DEL INI. 1988

SECTOR	INMOV.	EMPLEO	INVERSION	RESULTADOS
ENERGIA ELECTRICA	55.6	10.6	34.1	76528
MINERIA	2.7	13.3	4.7	-5289
SIDERURGIA	11.6	12.5	16.7	-10098
ALUMINIO	4.6	3.9	3.2	13752
BIENES DE EQUIPO	1.8	3.6	1.1	-16776
CONSTRUCCION NAVAL	2.4	8.1	1.2	-37811
DEFENSA	2.8	16.6	6.9	-14138
ELECTRONICA	0.3	1.7	0.8	803
AUTOMOCION	1.6	3.8	1.3	-6567
ALIMENTACION	0.3	0.09	0.05	360
FERTILIZANTES	1.7	1.8	4.9	-289
QUIMICA PAPELERA	1.2	0.8	1.8	7510
INGENIERIA Y CONSTR.	0.8	2.1	0.8	-4810
TRANSPORTE MARITIMO	1.1	0.7	1.1	-294
TRANSPORTE AEREO	8.3	19.1	14.8	27261
ARTESANIA INDUSTRIAL	0.2	1.1	0.05	-3283
COMERCIO EXTERIOR	0.2	0.03	0.01	296
FINANCIERAS	2.4	0.1	6.3	4420
PROMOCION INDUSTRIAL	0.4	0.08	0.1	-1011
TOTAL SECTORES	100	100	100	30564

FUENTE: Elaboración propia a partir de la memoria del INI de 1988

Esto significa que, si bien, en principio, no parece constatarse una actitud discriminatoria por parte del INI en su actuación, sí que existe, dada su vocación nacional-sectorial, algún paralelismo entre un nivel de desarrollo

regional elevado y una mayor dimensión del sector público en esas regiones, vinculado al volumen de demanda y de infraestructuras.

Esa labor, al servicio de la política industrial nacional, se ve corroborada mediante el análisis de los sectores que presentan un mayor peso dentro del conjunto de la actividad empresarial pública. Tomando como muestra las empresas directamente dependientes del INI, en el CUADRO 2 queda recogido el reparto sectorial del inmovilizado neto, empleo e inversiones durante 1988. Tres sectores básicos y de corte nacional (energía eléctrica, minería y siderurgia) aportaron un 70% del inmovilizado, un 36% del empleo y un 55% del montante total de inversiones. Sólo el sector eléctrico representaba el 55% del inmovilizado neto y el 34% de las inversiones, además de ser el elemento crucial de la cuenta de resultados. También el transporte aéreo, defensa y construcción naval arrojaban cifras relevantes, siendo el primero el mayor generador de empleo. Sin embargo, las actividades de promoción industrial, dirigidas más bien, a favorecer el desarrollo regional, donde quedan encuadradas las SODI, registraron unas cantidades ínfimas en cuanto a las tres variables (0,4% del inmovilizado, 0,08% del empleo y 0,1% de la inversión).

Teniendo en cuenta estas consideraciones sectoriales, esa especie de polarización espacial que apuntábamos resulta más visible. Las industrias básicas, que requieren grandes inversiones y generan un número considerable de empleos, se localizan geográficamente allí donde hay materias primas energéticas u otras ventajas comparativas (como costes de transporte), lo cual es lógico desde el punto de vista de la eficiencia económica. Este es el caso de la siderurgia y minería asturianas.

No obstante, algunas industrias de transformación (química, mecánica, papelera, fertilizantes,...), las industrias de servicios y alimentarias, no siempre precisan un asentamiento geográfico determinado, en la búsqueda de la eficacia económica (de no ser la proximidad a grandes núcleos urbanos). Por tanto, aquí sí existe responsabilidad, por parte de la Empresa Pública, en cuanto al descuido del objetivo de la corrección de los desequilibrios regionales; son industrias, además, que han sufrido la crisis con menor virulencia y que se han mostrado altamente dinámicas. Los principales focos locacionales de tales industrias son Cataluña y Madrid (7), la primera especializada en las industrias transformadora y alimentaria, y la segunda en transporte aéreo y empresas de servicios de algún otro tipo.

3. LA EMPRESA PUBLICA EN LA ECONOMIA DE CASTILLA Y LEON.

Considerando que la Empresa Pública española tiene asignadas unas metas que poco o nada tienen que ver con el desarrollo regional, sino más bien con aquéllas que la identificaron como instrumento de política anticíclica (con

el consiguiente deterioro de los equilibrios financieros) y con las posteriores vinculadas a la descongestión de los holding (con objeto de sortear los graves problemas que el proceso de adaptación a las nuevas condiciones de competencia iban planteando (8), cabe preguntarse de qué modo esto se proyecta sobre la economía de nuestra región.

La importancia de la iniciativa pública en Castilla y León.

Según el vigente Plan de Desarrollo Regional de España, Castilla y León queda configurada como una de las regiones más atrasadas del país (9). Para incrementar el grado de desarrollo de las regiones menos desarrolladas (que suelen presentar niveles de renta y de productividad inferiores a la media nacional y escasez de infraestructuras), el Sector Público viene utilizando instrumentos como el FCI, una variada gama de incentivos regionales y la intervención directa en la vida económica a través de la Empresa Pública, que es el que nos ocupa.

Empresas públicas ha creado, y lo sigue haciendo, el Estado en las distintas regiones, concebidas aquéllas como uno de los mecanismos para garantizar el principio constitucional de solidaridad interregional. No obstante, también las CC.AA. tienen la potestad, otorgada por sus respectivos Estatutos de Autonomía, de implantar empresas públicas en pro del desarrollo regional, complementando la tradicional insuficiencia de la aportación de Estado y la ocasional atonía del Sector Privado, en este epígrafe.

Dado que el Estado, en términos generales, no ha impulsado a las regiones más pobres con su actuación empresarial, ¿qué podemos decir acerca de la Empresa Pública en Castilla y León?

En primer lugar, cabe señalar que la presencia de la Empresa Pública estatal en la región ha sido siempre más bien escasa, por debajo de la media nacional en prácticamente todas las magnitudes (por ejemplo, Castilla y León en 1982 poseía tan sólo un 4,22% del inmovilizado neto del INI y un 2,13% del empleo, cifras menores que las registradas en 1976; un 4,29% del empleo generado en España por la DGPE y un 2,64% de las inversiones realizadas por el INH). Además, en virtud de su orientación nacional-sectorial, se constata en la región una concentración en la industria transformadora (sobre todo en materia de empleo) y, especialmente, en energía y minería. En otro extremo se halla el parco protagonismo del transporte aéreo y, paradójicamente, del sector agroalimentario. Incluso la desigual distribución espacial de la actividad pública empresarial, que señalábamos para España, se cumple en el caso castellano-leonés. León y Valladolid constituyen los dos principales focos receptores: León, debido a la importancia del sector eléctrico y de su cuenca minera y Valladolid por conocer un diversificación sectorial inusitada en el resto de las provincias, dada su condición de "centro" económico y social de la región.

CUADRO 3

INMOVILIZADO Y EMPLEO DEL INI EN CASTILLA Y LEON
AÑO 1982

PROVINCIA	INMOV.	% INI	EMPLEO	% INI
AVILA	3.56	0.02	7.59	0.02
BURGOS	33.84	0.16	94.34	0.22
LEON	719.91	3.37	207.24	0.49
PALENCIA	16.16	0.07	153.01	0.36
SALAMANCA	72.02	0.33	59.36	0.14
SEGOVIA	8.68	0.04	3.71	0.009
SORIA	0.05	0.0002	0.003	0.0008
VALLADOLID	38.72	0.17	371.02	0.88
ZAMORA	7.06	0.03	0.03	0.006
CASTILLA Y LEON	100	4.22	100	2.13

FUENTE: Elaboración propia a partir de I (1982):
"Datos regionales de una presencia industrial".

Por tanto, la Empresa Pública estatal no ha servido para corregir las graves disparidades interprovinciales (aunque tampoco, con la crisis, ha empeorado mucho la situación, debido a su escasa implantación y a los sectores donde se asienta). En el CUADRO 3 se aprecia cómo en 1982 León supera en más de siete veces la cifra regional de inmovilizado neto (correspondiente, en su mayoría, al sector eléctrico), siendo Valladolid la que provee un mayor número de empleos (en la industria transformadora, sobre todo). Por el contrario, Soria, Segovia, Avila y Zamora apenas tienen importancia.

Empresas del INI, presentes en Castilla y León, como ENDESA, ENASA, INESPAL, Santa Bárbara, ENCE o ENUSA, entre otras, no cabe duda de que han supuesto un impacto positivo en las zonas donde se han establecido, pero, de ningún modo, un avance sustancial en la consecución de un equilibrio interprovincial y, por ende, interregional. Ni siquiera los esfuerzos de RENFE y TELEFONICA ha sido suficientes para asegurar una adecuada red de transportes y comunicaciones. Tan sólo SODICAL aparece como una actuación del INI al servicio de la política regional, pero la precariedad de los fondos recibidos para afrontar el desarrollo regional ha sido una constante en la historia de nuestra joven SODI.

Quizá, las medidas previstas en el Plan de Desarrollo Regional de España (tanto en materia de infraestructura hidroeléctrica, minera y medioambiental, a cargo del INI, como en materia de construcción de gasoductos y oleoductos, por el INH, así como de mejora, por parte de RENFE, de la

ya de por sí mermada red ferroviaria regional, de extensión y modernización del servicio telefónico y de fomento de la red regional de carreteras), jueguen un papel importante en el futuro desarrollo de la región, dadas las previsiones de inversión en las regiones del objetivo nº 1 durante el quinquenio 1989-1993 (más del 70% de los fondos). No obstante, considerando la conocida insuficiencia de los recursos procedentes de la Administración Central recabados por la región, las instituciones de la Comunidad Autónoma tienen la oportunidad de ser los auténticos artífices del progreso de Castilla y León.

Así pues, para responder al interrogante planteado anteriormente, en segundo lugar hemos de referirnos a la Empresa Pública de índole regional.

Todas las CC.AA. están creando su propio sector público empresarial, incluida Castilla y León, aunque en nuestra región está todavía muy poco desarrollado, debido, en gran medida, a la filosofía propia de la Junta, que opta por la relevancia del Sector Privado, como elemento dinamizador del desarrollo regional. Sin embargo, las acciones llevadas a cabo en este terreno han sido diversas, desembocando en la proliferación de una serie de sociedades participadas, con mayor o menor amplitud, por el capital de algunas entidades regionales, contempladas en el Plan de Desarrollo Regional de Castilla y León. Entre ellas cabe destacar:

- SODICAL. Es la Sociedad de Desarrollo Industrial de Castilla y León. Su principal accionista es el INI, pero también figuran como socios la Junta de Castilla y León y otras entidades regionales. Aunque el INI posea el control no se trata de una iniciativa puramente estatal, sino más bien mixta, y constituye el más notable instrumento que, con vocación regional, han puesto en marcha las autoridades competentes. Por ello, más adelante hablaremos con mayor detalle de esta sociedad.
- PRODICAL. Tiene como objetivo la captación de socios tecnológicos dentro de los sectores electrónico, informático e industrial, interesados en establecerse en Castilla y León, para fabricar y comercializar sus productos dentro y fuera del territorio.
- SIEMCALSA. Se dedica al desarrollo de la investigación, y posterior explotación, de los recursos mineros regionales, mostrando gran interés por la introducción de avanzadas tecnologías en el sector minero.
- Sociedades de Gestión Urbanística (Gestures). En la región operan diez, una por cada provincia y GESTURCAL (propiedad íntegra de la Junta). Sus funciones principales son las de adquisición,

promoción y equipamiento de suelo industrial.

- INCRISSA. Sociedad de capital-riesgo promovida por la Junta y por entidades privadas, cuya misión es el fomento de sociedades no financieras, a través de la participación temporal en su capital, con el fin de orientar las inversiones hacia proyectos de carácter innovador con potencialidad de alto rendimiento.
- Sociedades de Garantía Recíproca, como SOGACAL y SOTECA, cuyo objetivo es la prestación de toda clase de garantías a las PYMES.
- EXCALSA. Sociedad creada con la finalidad de incrementar el nivel de exportación de los productos regionales en sectores que cuentan con cierta tradición exportadora.
- Sociedad Astur-Castellano-leonesa de Navegación. Responde a la necesidad de colaboración entre ambas CC.AA. en materia de comercio, transporte e infraestructura, para llevar a cabo el proyecto de línea marítima con Bretaña.
- INTICALSA. Empresa participada por la Junta e Iberduero, que persigue la formación, publicidad y promoción de la informática y nuevas tecnologías en Castilla y León.
- CEICALSA. Sociedad encargada de la promoción, preparación y desarrollo de nuevas actividades empresariales innovadoras, con objeto de contribuir al desarrollo regional, facilitar la adaptación de su sistema productivo al cambio tecnológico y crear un clima favorable a la innovación como factor de progreso.

Hoy por hoy, la incidencia e importancia relativa de estas sociedades, tanto en empleo como en inversiones, dentro del conjunto de la economía regional, son mínimas, dada su reciente creación, la incertidumbre que llevan aparejada algunas de las actividades de futuro emprendidas, motivada por la escasa implantación y desconocimiento de las mismas en Castilla y León, y el corto margen de maniobra que aportan las dotaciones presupuestarias al respecto.

Un hecho significativo lo constituyen las pequeñas cantidades de capital suscrito y desembolsado por la Junta en estas sociedades, destacando SOGACAL y SOTECA, seguidas de SODICAL (con 192 millones en 1989) y algunas Gestures; esto viene a confirmar la importancia que otorga la Junta a la actividad privada, mucho más dinámica, en la tarea del desarrollo; labor, por otra parte, que precisa un cuantioso volumen de fondos, que dista mucho del que normalmente han procurado empresas públicas estatales y regionales, y del que están en condiciones de ofrecer por sí solos los

agentes privados, a pesar de ser un elemento clave en el desarrollo regional.

De todos modos, el escaso tiempo transcurrido no nos permite realizar una adecuada valoración de los resultados de estas sociedades. Eso sí, podemos decir que con ellas se abre una nueva vía: la intención (enmarcada dentro de las directrices del PDR de Castilla y León) de potenciar el tejido industrial de la región, mediante el impulso de actividades de vanguardia y de aprovechamiento del potencial endógeno, es positiva; esperemos que también lo sean los frutos.

Empresa Pública y reducción de los desequilibrios interregionales: la SODI de Castilla y León.

El INI nunca ha desempeñado un gran protagonismo en el tema del desarrollo regional. No obstante, al amparo del INI fueron creadas primero SODIGA en 1972, como simple instrumento de apoyo de la GAEL de Galicia, y después SODIAN, SODICAN y SODIEX, en 1978, concebidas ya éstas como sociedades públicas mercantiles de promoción industrial regional, mediante la participación accionaria, minoritaria y temporal, la mediación financiera (préstamos y avales) a medio y largo plazo y la prestación de servicios.

El propio contexto sociopolítico hizo que se configurasen como instrumentos dirigidos al fomento del desarrollo regional que, aunque bajo el control del INI (como único ente público con dimensión y experiencia suficientes para impulsarlas), van a permitir la entrada en juego de Cajas de Ahorros y entes regionales, con objeto de lograr una mayor aproximación a los problemas de las PYMES de las regiones atrasadas. En 1982 aparecía SODICAL y, finalmente, en 1983 se constituyeron SODICAMAN y SODIAR.

Las SODI comenzaron a desarrollar sus funciones en un periodo en el que la inversión presentaba tasas de crecimiento negativas. Por ello, el objetivo para el que fueron creadas (la promoción industrial de su marco territorial, generalmente regiones atrasadas) las obligó a adoptar una actitud expansiva en años en que las demás empresas estaban preparando programas de desinversión o ajustes de capacidad. Esto explica el hecho de que las SODI de la primera generación presenten una cartera problemática, ya que centraron su atención en proyectos de gran dimensión, con objeto de salvar empresas en crisis y de preservar el empleo.

Posteriormente, las SODI fueron modificando su comportamiento, poniendo un mayor énfasis en la inversión en nuevas PYMES con viabilidad y posibilidades de empleo. El nacimiento de SODICAL se produce, precisamente, en el contexto de este cambio de orientación. Teniendo esto presente, cabe preguntarse ahora qué notas merecen ser destacadas de la actuación de SODICAL, desde su aparición hasta nuestros días.

Para empezar, diremos que SODICAL, como las demás SODI, realiza funciones de promoción del desarrollo industrial de nuestra región, con la pretensión de impulsar la inversión privada y competitiva, a través de la participación en el capital de sociedades (sobre todo de nueva creación), de la concesión de préstamos y avales a empresas participadas (ya sean recursos propios o ajenos), y de la prestación de servicios de apoyo al empresario (estudios de viabilidad, asesoría, servicios jurídicos,...), dentro de los que cabe citar el Sistema de Información al Empresario (SIE).

La participación del INI en SODICAL es del 51%, inferior a la media de las siete SODI (56,7%); el resto se lo reparten las Cajas de Ahorro (25,1%), la banca privada (6,4%) y la Junta (17,5%), cuyo peso es mayor que el de los gobiernos regionales de las demás SODI. Las Diputaciones no tienen aquí representación, a diferencia de otras como SODICAMAN.

CUADRO 4

PRINCIPALES MAGNITUDES DE SODICAL (a 31 de Diciembre)
(En millones de ptas.)

AÑOS	Nº EMPRESAS PARTICIP.	CAPITAL SOCIAL	% CAPITAL SODICAL	CREDITOS SODICAL	INVERSION TOTAL AC.	EMPLEO TOTAL AC.	INV/EMPLEO
1983	7	334	19.8	56	1076	305	3.53
1984	15	752	19.7	112	2027	423	4.79
1985	23	1477	17.1	197	3056	573	5.33
1986	23	1519	16.8	238	3621	648	5.58
1987	22	1952	19.7	378	5755	949	6.06
1988	22	1887	19.5	270	7609	1107	6.87
1989	20	2141	16.5	282	8303	1156	7.18

FUENTE: Elaboración propia a partir de los Informes Anuales de Sodical.

En el CUADRO 4 podemos observar la evolución de algunas de las magnitudes de SODICAL, desde 1983 hasta 1989. El número de empresas (nuevas en su mayoría) va decreciendo, fiel reflejo de la existencia de desinversiones, fruto de la temporalidad de las participaciones; sin embargo, el capital social, dado que aumenta, es mayor en las nuevas empresas participadas que en las desinvertidas. A pesar de esto, se está produciendo una "descapitalización", visible por la caída del porcentaje de capital social que aporta SODICAL (16,5% en 1989). Por otra parte, los créditos presentan una tendencia alcista con respecto a la inversión realizada por la SODI, por lo que la importancia de la intermediación financiera es cada vez mayor (en consonancia con la tónica general del conjunto de las SODI), sobre todo

a partir de 1986, aunque 1988 supone un cierto bache debido a la amortización de buena parte de la deuda. La inversión crece con ciertas oscilaciones, destacando el salto entre 1986 y 1987, pero la inversión por proyecto resulta inferior a la media de las SODI (pues son proyectos de menor envergadura) (10). El empleo acumulado ascendía a 1156 empleos, habiéndose creado, aproximadamente, 31 empleos por empresa (cifra similar a la media del conjunto). No obstante, el número de empleos por cada SODI, unos 2400 en 1987, está muy por encima del correspondiente a SODICAL. De hecho, la cantidad de inversión necesaria para generar un empleo va aumentando, tanto en pesetas corrientes como en pesetas constantes, lo que nos da una ligera idea del ascenso de proyectos intensivos en capital.

Los sectores a los que las empresas participadas se suelen dirigir han sido la industria agroalimentaria (con el 22% de empresas, 29,7% de la inversión y 31,9% del empleo en 1987), el sector químico, minería y automoción. Hay que señalar que actividades tan importantes como transformados metálicos y, sobre todo, información y servicios desempeñan un escaso papel. Así pues, SODICAL se centra, fundamentalmente, en las ramas que configuran la especialización productiva regional desde los años 50.

Desde el punto de vista espacial, todas las empresas participadas tienen su sede en la región. Sin embargo, Valladolid y Burgos son las provincias donde, preferentemente, se han ubicado aquéllas (más de un 40%), en tanto que Soria no ha albergado ninguna empresa participada (sólo empresas como ARFOREST o INSOCA, que han conocido algunas medidas de apoyo al empresario, al igual que CEREX en Valladolid o AVIGASE en Segovia). Existe, pues, una patente concentración geográfica que podría ir en detrimento del espíritu de equilibrio interprovincial.

La valoración que, de este instrumento, hemos de hacer es, en términos generales, positiva, por cuanto puede ser un vehículo válido para contribuir a la consecución del principio de solidaridad interregional, en la que, bajo premisas de eficiencia económica, toman parte activa (con el apoyo de la sinergia del INI) tanto autoridades regionales, como las PYMES privadas. Ahora bien, actualmente dicha medida se manifiesta, sobremanera, insuficiente. Una inversión de tal magnitud raramente puede aspirar al logro del desarrollo armónico de una región atrasada; sólo va a ser capaz de generar una ínfima, aunque creciente, cantidad de empleo, con respecto al empleo industrial regional (pero no desdeñable, dada la anunciada escasez de medios).

El insignificante peso del sector información y servicios no es motivo de regocijo, ya que la existencia de servicios especializados puede condicionar, de algún modo, la localización empresarial. No obstante, su saneada cartera, la relativa coordinación entre los objetivos del INI y del gobierno regional y el creciente protagonismo de

la iniciativa privada, pueden propiciar un mayor dinamismo de este instrumento, en beneficio de una mejor promoción industrial. Un problema de eficacia podría venir de la mano de la posible competencia, por el capital público regional, entre SODICAL y el resto de sociedades de promoción, o por duplicidades en las funciones asignadas a las mismas. De todos modos, el ascenso de la intermediación, en busca de la rentabilidad y competitividad, y la mayor proximidad de la Administración autonómica pueden hacer más operativa su labor en favor del desarrollo endógeno regional, tan olvidada por los holding estatales. Esa tarea, quizá, se vería reforzada con una menor participación del INI, que debería incrementar sus dotaciones a las SODI (dando lugar a una mayor autonomía), y un elevado protagonismo de la iniciativa privada y de las entidades regionales, capaces de recabar más recursos ajenos, susceptibles de ser invertidos en proyectos de interés regional que ofrecerían, posiblemente, una mayor rentabilidad con la dilatación del período temporal de participación.

4. CONCLUSIONES.

La filosofía que ha inspirado la actuación de la Empresa Pública en España ha sido de carácter fuertemente multirregional. A ello responden tanto la localización de las empresas, como el peso de los sectores en los que la actividad pública ha intervenido. Por tanto, se ha dejado de lado la política de promoción del desarrollo regional de las zonas atrasadas, primando objetivos de corte sectorial-nacional.

Sin embargo, la voluntad de aminorar las desigualdades interregionales se manifestó con el nacimiento de las SODI, que perseguían, en esencia, el fomento del tejido industrial de sus respectivas regiones. En Castilla y León, donde la Empresa Pública siempre ha tenido una escasa presencia, desde 1983 opera SODICAL.

Esta SODI, habida cuenta de sus limitaciones presupuestarias, ha contribuido a la creación de más de 1100 empleos desde su aparición., cifra que, si bien es poco significativa, hay que situarla en el contexto de una actuación económicamente razonable que, de contar con un mayor apoyo financiero, podría impulsar notablemente la actividad empresarial privada (eje fundamental en todo proceso de desarrollo). De ahí que a las autoridades regionales se les presenta el reto de llevar a buen término, mediante el establecimiento de sociedades de capital-riesgo similares, la difuminación de las tradicionales disparidades interprovinciales e interregionales, que vagamente se han visto afectadas por la hasta ahora mediocre actuación de los poderes públicos.

5. NOTAS.

(1) Este interés público lo aborda García Fernández, J. en su artículo "La teoría de Stigler sobre la regulación como marco de la política empresarial pública: 1983-1988". Papeles de Economía Española Nº 38. Madrid, 1989. En concreto, afirma que la historia de la Empresa Pública es la historia de las relaciones entre el Estado y los grupos de presión.

(2) Existe abundante bibliografía sobre las líneas maestras de actuación del INI, principal instrumento empresarial público, en su evolución histórica. Cabe citar como ejemplos Schwartz, P. y González, M.J. (1978): "Una historia del INI (1941-76)". Madrid Tecnos., y Boyer, M. (1975): "La Empresa Pública en la estrategia industrial española: el INI". ICE Nº 500.

(3) Esteban Alonso, A. de (1985): "Las Sociedades de Desarrollo Industrial". Crisis, Autonomías y desarrollo regional. Pág. 53-54. Universidad de Santiago de Compostela.

(4) Lamentablemente, los datos regionalizados de que disponemos corresponden al año 1982. No se ha vuelto a publicar, posteriormente, informe alguno con datos de este tipo.

(5) Dado el carácter marcadamente industrial que presentan las empresas integradas en el conjunto INI+INH+DGPE.

(6) En el Plan de Desarrollo Regional de España 1989-1993, Asturias queda englobada, actualmente, dentro del grupo de regiones del denominado objetivo nº1, dados los problemas que le han planteado la crisis y su dualismo económico. No obstante su renta per cápita estaba muy próxima a la media nacional en aquel periodo, figurando en la vanguardia de las regiones industriales españolas.

(7) La concentración de las industrias más dinámicas en regiones como Cataluña y Madrid puede corroborarse en INI (1983): "Datos regionales para una presencia industrial 1982.

(8) En los últimos años hemos asistido a un proceso de saneamiento de la cartera empresarial pública de grandes proporciones. La creación de nuevas empresas con futuro, la ampliación de los holding, por absorción de sociedades, o la reducción del mismo, por enajenación o privatización de empresas, están a la orden del día, como consecuencia de las exigencias de flexibilidad y rentabilidad que el entorno actualmente plantea. De hecho, se está produciendo un ajuste que, de acuerdo con los requisitos enunciados, afecta a los ámbitos financiero, laboral y organizativo. Véase Farifas J.C. y otros (1989): "La Empresa Pública Industrial española: 1981-1986". PEE Nº 38.

(9) El Plan de Desarrollo Regional de España 1989-1993 enmarca a Castilla y León dentro de las regiones del objetivo nº1, junto con Andalucía, Extremadura, Murcia, Castilla la Mancha, Galicia, Canarias, Ceuta y Melilla, Asturias y Comunidad Valenciana, aunque estas dos últimas no pertenecen al colectivo de las regiones atrasadas. Dichas regiones son las principales destinatarias de los fondos correspondientes a la mayoría de los distintos proyectos que contempla el Plan.

(10) Panizo, F. y Ramírez, R. (1988): "Las SODI como instrumento de la promoción empresarial". PEE Nº 34. Las mayores inversiones por proyecto corresponden a SODIGA y SODIAN, que contaban en 1987 con el 59% de las

empresas y el 72% de las inversiones, así como generaban el 66% del empleo global de las SODI.

6. BIBLIOGRAFIA.

BOYER, M.: "La Empresa Pública en la estrategia industrial española: el INI". Información Comercial Española. Nº 500. Madrid, 1975.

DIRECCION DE DESARROLLO REGIONAL DEL INI: "Datos, dilemas y opciones para una política empresarial pública de ámbito regional". Madrid, 1977.

ESTEBAN ALONSO, A. de: "Las Sociedades de Desarrollo Industrial (SODI)". Crisis, autonomías y desarrollo regional. IX Reunión de Estudios Regionales. Santiago, 1985. pp. 53-71.

FANJUL, D.: "La Empresa Pública en el sector de hidrocarburos". Papeles de Economía Española. Nº38. Madrid, 1989. pp. 322-339.

FARIÑAS J.C. y otros: "La Empresa Pública industrial española: 1981-1986". Papeles de Economía Española. Nº38. Madrid, 1989. pp. 199-216.

FERNANDEZ ARUFE, J.E. y OGANDO CANABAL, O.: "La actuación de la Empresa Pública en Castilla y León: Una perspectiva histórica". Crisis, autonomías y desarrollo regional. IX Reunión de Estudios Regionales. Santiago, 1985.

GARCIA FERNANDEZ, J.: "La teoría de Stigler sobre la regulación como marco de la política empresarial pública: 1983-1988". Papeles de Economía Española. Nº38. Madrid, 1989.

GARCIA HERMOSO, J.M.: "El grupo INI como grupo de negocios: presente y futuro". Papeles de Economía Española. Nº38. Madrid, 1989. pp. 262-276.

HERRERO PRIETO, L.C.: "Elementos de reflexión para una política tecnológica en Castilla y León". I Congreso de Economía Regional de Castilla y León. Salamanca, 1988. pp. 92-117.

INI: "Datos regionales de una presencia industrial: 1941-1981". Madrid, 1982.

INI: "Datos regionales de una presencia industrial: 1982". Madrid, 1983.

INI: "Informe anual. 1988." Madrid, 1989.

IRANZO, J.: "Una nota sobre el grupo patrimonio". Papeles de Economía Española. Nº38. Madrid, 1989. pp. 101-105.

JUNTA DE CASTILLA Y LEON: "Plan de Desarrollo Regional de Castilla y León 1989-1993". Consejería de Economía y Hacienda, 1989. pp. 256-337.

JUNTA DE CASTILLA Y LEON: "Memoria 1989". Consejería de Economía y Hacienda, 1990. pp. 307-330.

MARTIN ACENA, P. y COMIN, F.: "El grupo INI en perspectiva histórica: una aproximación cuantitativa (1941-1986)". Papeles de Economía Española. N°38. Madrid, 1989. pp. 106-134.

Mº de ECONOMIA y HACIENDA: "Plan de Desarrollo Regional de España: 1989-1993". Madrid, 1989. pp 157-171.

Mº de ECONOMIA y HACIENDA: "Política Regional en 1989". Madrid, 1990. pp. 12-17.

PANIZO, F. y RAMIREZ, R.: "Las SODI como instrumento de la promoción empresarial". Papeles de Economía Española. N°35. Madrid, 1988. pp. 235-250.

SCHWARTZ, P. y GONZALEZ, M.J.: "Una historia del INI (1941-1976)". Ed. Tecnos. Madrid, 1978.

SODICAL (1988): "Informe anual: 1987".

SODICAL (1989): "Informe anual: 1988".