

# Evaluación del Programa de Ayudas para Actuaciones de Reindustrialización (REINDUS)



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE POLÍTICA TERRITORIAL  
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



# **Evaluación del Programa de Ayudas para Actuaciones de Reindustrialización (REINDUS)**

**Ministerio de Política Territorial y Administración Pública  
Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas  
Y la Calidad de Los Servicios**

**Madrid 2011**

Siendo voluntad del Gobierno el impulso de la evaluación de los resultados de los programas y políticas públicas, así como el desarrollo de la transparencia, la mejora del uso de los recursos y la calidad de los servicios a los ciudadanos, y en conformidad con el artículo 23 del Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, corresponde al Consejo de Ministros la aprobación de los programas y políticas públicas que serán objeto de evaluación por la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.

En su virtud, a propuesta de la Ministra de la Presidencia, el Consejo de Ministros en su reunión de 23 de abril de 2010, acordó los programas y políticas públicas objeto de evaluación en 2010, entre los cuales está la evaluación del Programa de Ayudas a las Actuaciones de Reindustrialización.

Primera edición: 2011

© Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL)

<http://www.aeval.es>

Este informe es propiedad de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. Se puede reproducir libremente, en su totalidad o parcialmente, siempre que se cite la procedencia y se haga adecuadamente, sin desvirtuar sus razonamientos.

E27-2010

Evaluación del Programa de Ayudas a las Actuaciones de Reindustrialización.

Madrid, marzo de 2011

Edita: Ministerio de Política Territorial y Administración Pública

Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios

***Directora de la Evaluación:***

Celia Casillas Barral, Directora de División de Evaluación de la AEVAL

**Evaluadores:**

Javier Rico Callado

**Con la Colaboración de:**

Florencio Gallego Martín

Luis Castro Pérez

Cristina Montoya Pérez

**Directora del Departamento de Evaluación:**

Ana Ruiz Martínez

Catálogo de Publicaciones oficiales:

<http://www.aeval.es>

NIPO: 851-11-016-6

# ÍNDICE

<b>GLOSARIO DE SIGLAS .....</b>	<b>10</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>11</b>
1.1 El mandato de la Evaluación.....	11
1.2 Objeto y alcance de la evaluación .....	11
1.3 Objetivo, justificación y utilidad de la evaluación .....	12
<b>2. EL PROGRAMA DE AYUDAS A LAS ACTUACIONES DE REINDUSTRIALIZACIÓN.....</b>	<b>13</b>
2.1. Características del Contexto en el que se desarrolla la intervención ...	13
2.1.1 Los Desequilibrios Regionales y la influencia de la Industria. ....	13
2.1.2 La Política Regional y la Política Industrial de la Unión Europea y de España.....	20
2.2. Descripción detallada del Programa de Ayudas a las Actuaciones de Reindustrialización .....	31
2.2.1 Lógica de la Intervención y Descripción General del Programa.....	31
2.2.2 Tipología de convocatorias de REINDUS .....	35
2.2.3 Distribución territorial de las ayudas .....	36
2.2.4 Procedimiento administrativo del programa de ayudas REINDUS .....	36
2.2.5 Implementación del programa.....	37
2.2.6 Seguimiento y evaluación del programa .....	40
2.2.7 Actores Relevantes de la Intervención.....	42
<b>3. ENFOQUE Y METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN.....</b>	<b>47</b>
3.1. Enfoque de la Evaluación .....	47
3.2. Metodología de la Evaluación.....	48
<b>4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN .....</b>	<b>51</b>
4.1. La Complementariedad de las políticas e instrumentos de convergencia regional y política industrial .....	51
4.1.1. Complementariedad de objetivos:.....	51
4.1.2. La complementariedad de REINDUS con instrumentos y programas de la AGE .....	55
4.1.3. Complementariedad de los distintos niveles de gobierno.....	59
4.1.4. REINDUS en conjunción con otras ayudas .....	60
4.2 La Pertinencia del programa REINDUS .....	63
4.2.1 REINDUS como instrumento de apoyo en las regiones más desfavorecidas y su alineamiento con respecto a los objetivos de los fondos europeos .....	64
4.2.2. REINDUS como instrumento de desarrollo industrial .....	69

4.3. La Relevancia de REINDUS en el conjunto de ayudas de Estado de finalidad regional en España y en el conjunto de ayudas MITYC .....	79
4.4. La Coherencia del programa REINDUS con respecto a los objetivos perseguidos y a la adecuación del diseño establecido .....	83
4.4.1 El encuadramiento de REINDUS dentro del marco de la política industrial del MITYC: la coherencia de los objetivos.....	83
4.4.2. El marco de elegibilidad de los territorios: la estructura de convocatorias y los municipios objetivo .....	87
4.4.3. La tipología de las ayudas.....	97
4.4.4. Las áreas de intervención del programa .....	100
4.4.5. Los criterios en la selección de los proyectos beneficiarios.....	102
4.4.6. REINDUS en cuanto canal de financiación .....	109
4.4.7. La tramitación de las ayudas .....	112
4.4.8. La coordinación de los actores en el diseño e implementación del programa.....	117
4.4.9. La participación de los actores en el diseño e implementación del programa.....	118
4.4.10. El seguimiento del programa .....	118
4.4.11. La difusión del programa.....	120
4.5 Cobertura e intensidad del programa REINDUS .....	122
4.5.1. El peso de REINDUS en el conjunto de ayudas en los territorios.....	122
4.5.2 Grado de repetición de las empresas receptoras de ayudas y concentración del Programa en el periodo de evaluación 2005-2010 .....	128
4.5.3 Caracterización de los beneficiarios de las ayudas REINDUS.....	131
4.6. Eficacia del programa: los resultados de REINDUS .....	139
4.6.1. Los resultados en términos de empleo del programa .....	139
4.6.2. Los resultados en términos de inversión productiva .....	160
4.6.4. La valoración del programa por parte de la población objetivo .....	174
<b>5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>177</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA: .....</b>	<b>195</b>

## ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

Evolución de la estructura económica en España 2000-2008 (medida en valor añadido bruto %) .	14
Estructura económica por CC.AA, 2008 (medida en valor añadido bruto %)	15
Distribución de los sectores económicos por CCAA .2007	15
Evolución porcentaje empleados por sectores económicos 2001-2008	16
Evolución porcentaje ocupados del sector industrial por CC.AA, 2001-2008	17
PIB a precios de mercado del sector industrial por CC.AA, 2008	18
Índice de Gini espacial (según personas ocupadas). 2007	18
Instrumentos de política industrial en los distintos niveles de gobierno	31
Lógica de la intervención REINDUS	32
Evolución del Programa REINDUS	33
Características generales de las Ayudas Reindustrialización	34
Evolución interanual del presupuesto REINDUS 2005-2010 en millones €	36
Criterios de evaluación de los proyectos	37
Resultados acumulados del programa REINDUS 1997-2010	38
Evolución de las ayudas concedidas por REINDUS 2005-2010 (Millones de Euros)	38
Caracterización de las ayudas REINDUS EN 2010	39
Distribución regional de las ayudas REINDUS por CC.AA en 2010	39
Plazos de la fase de justificación y comprobación	40
Seguimiento ejecutivo de las convocatorias 2006-2008	40
Resultados del programa REINDUS 2008-2010	41
Cuadro conjunto de Indicadores del Programa y resultado del año 2009	42
Participación y relaciones del programa REINDUS	43
Relaciones del programa REINDUS	47
Objetivos de las distintas políticas con respecto a la política industrial y el programa REINDUS	54
Proyectos Beneficiarios de Empresas privadas con otra financiación pública, 2005-2010	61
Distribución porcentual de los proyectos con financiación pública	61
Ayudas públicas de los proyectos beneficiarios por convocatorias	62
Límite de ayuda regional permitida permitidas por la UE para España por Regiones y % máximo	65
Distribución de Fondos Comunitarios para España. MENR 2007-2013	66
Distribución de las ayudas concedidas de REINDUS por Regiones Objetivos UE	67
Distribución de las ayudas REINDUS por Regiones Objetivos UE, 2005-2010	67
Distribución % Proyectos Presentados y Beneficiarios de REINDUS de Regiones objetivo Convergencia, 2005-2010	68
Evolución de la actividad industrial en las convocatorias territoriales de REINDUS (Nº de empresas industriales), 2001-2005 y 2005-2010	71
Evolución de la actividad industrial en la convocatoria de deslocalización industrial (nº de empresas industriales), 2001. 2009	72
Peso de las exportaciones de España en comparación diferentes países según grado de complejidad tecnológica. 2001-2007	74
Porcentaje de proyectos beneficiarios según tipo de actuación, 2005-2010	75
Representación de empresas beneficiarias según nº de trabajadores (%)	76
Distribución media del presupuesto total de los proyectos beneficiarios de REINDUS según el destino de la inversión.	78
Evolución por objetivos de ayudas a la industria y servicios España 2003-2008	80
Evolución del % de ayudas de Estado con finalidad regional destinadas a la Industria y Servicios respecto al presupuesto total en cada año	80
Distribución de las convocatorias de ayudas a la industria en concurrencia competitiva del MITYC	82
Distribución porcentual de las ayudas destinadas a la Industria	83
La nueva política industrial en España. Diseño e implementación acorde con el esquema teórico	84
Alineación de los Objetivos de REINDUS con los Objetivos de la Política Industrial del MITYC	86
Número de convocatorias según naturaleza, 2004-2010	90
Recursos destinados según tipo de convocatoria. (%), 2005-2010	90
Baremo selección de Municipios, 2008-2011	91
Diagrama de dispersión del sumatorio total de ayudas obtenidas por cada municipio por solicitud según su puntuación en términos industriales y regionales, 2008	95
Diagrama de dispersión del sumatorio total de ayudas obtenidas por cada municipio por solicitud según su puntuación en términos industriales y regionales, 2009	96

Curva de Lorenz de desigualdad de créditos concedidos por REINDUS en función de la puntuación de los municipios destinatarios de las ayudas .....	97
Plazos para la ejecución y justificación de la inversión .....	99
Porcentaje de proyectos que han obtenido prórroga .....	100
Criterios de valoración de los proyectos y su puntuación en el periodo 2005-2010 .....	103
Subcriterios del área de industria .....	105
Subcriterios del área de infraestructuras.....	106
Peso de las puntuaciones de mejora tecnológica en la valoración de los proyectos .....	107
Financiación empleada para la realización del proyecto presentado a REINDUS.....	111
Participación de las Gestorías en la Tramitación REINDUS .....	114
Número de entradas telemáticas .....	115
Número de salidas telemáticas .....	116
Ficha provincial Alicante .....	119
Ficha provincial Alicante. Municipios .....	120
Medios a través de los que se tiene conocimiento del programa .....	121
Canales de conocimiento del programa REINDUS.....	122
Cobertura de REINDUS a nivel de municipios, 2005-2010 .....	123
Porcentaje de proyectos aprobados y peso relativo de la industria según CCAA.....	124
Porcentaje de proyectos aprobados y peso relativo de la industria según provincia .....	124
Proyectos aprobados por Convocatorias. 2005-2010 .....	125
Intensidad de las ayudas concedidas en relación a los importes solicitados, 2005-2010.....	126
Intensidad de las ayudas concedidas según tipo de convocatoria 2005-2010 (%).....	126
Evolución del presupuesto REINDUS respecto a las solicitudes y propuestas aprobadas .....	127
Entidades con uno o más proyectos beneficiarios según la naturaleza de la entidad beneficiaria, 2005-2010 .....	129
Entidades con uno o más proyectos beneficiarios según la convocatoria REINDUS, 2005-2010 .....	129
Tasa de Aprobación de Beneficiarios REINDUS por convocatoria, 2005-2010 .....	131
Beneficiarios y no beneficiarios según la naturaleza de la empresa, 2005-2010 .....	132
Beneficiarios y no beneficiarios por actividad de la empresa los 10 CNAE con mayor número de beneficiarios, 2005-2010 .....	135
Beneficiarios y no beneficiarios por tipo de inversión realizada, 2005-2010 .....	137
Beneficiarios y no beneficiarios por tipo de convocatoria REINDUS, 2005-2010 .....	138
Grado de cumplimiento de la previsión de creación de empleo .....	141
Percentiles de previsión de creación de empleo para el Total proyectos y para proyectos de empresas de naturaleza privada .....	142
Previsión de creación de empleo por convocatoria .....	143
Compromiso de creación de empleo por CCAA .....	144
Previsión de creación de empleo por tamaño de entidad.....	145
Tasa de variación del empleo de las empresas solicitantes para el período 2005-2010, según año de recepción de las ayudas.....	147
Índice base 100 del volumen de empleo de las empresas solicitantes de REINDUS a lo largo del período, según año de recepción de las ayudas.....	148
Media de trabajadores de las empresas, en función del año de concesión de las ayudas .....	149
Tasa de variación del empleo por tipo de contrato de las empresas solicitantes para el período 2005-2010, en función de la intensidad de las ayudas obtenidas .....	150
Coefficientes de variación del empleo según tipos de contratos .....	151
Tasa de variación del empleo de las empresas solicitantes para el período 2005-2010, en función de la intensidad de las ayudas obtenidas.....	153
Tasa de variación del empleo de las empresas solicitantes, en función de la intensidad de las ayudas obtenidas. Periodo 2005-2010 .....	155
Tasa de variación del empleo de las empresas solicitantes de hasta 50 trabajadores para el período 2005-2010, según año de recepción de las ayudas .....	156
Índice base 100 del volumen de empleo de las empresas solicitantes de menos de 50 trabajadores a lo largo del período, según año de recepción de las ayudas.....	157
Evolución del empleo de las empresas en las convocatorias territoriales, según lo manifestado por las empresas .....	158
Evolución del empleo de las empresas, según lo manifestado por las empresas. Período 2007-2010.....	159
Evolución del empleo de las empresas, según lo manifestado por las empresas .....	159
Estructura presupuestaria de los proyectos beneficiarios 2005-2010 .....	161
Beneficiarios: Evolución de la inversión en activos fijos y sus componentes en % del presupuesto .....	161
Destino de las ayudas REINDUS en empresas.....	162

Distribución de las Inversiones de los proyectos por tipo de entidad .....	163
Estructura de la inversión por convocatoria.% inversión.....	164
Situación de las Convocatorias REINDUS respecto a la distribución media del presupuesto .	165
Inversiones medias de los proyectos beneficiarios por Convocatorias. Periodo 2005-2010 ..	166
Distribución del presupuesto proyectos beneficiarios por tamaño empresa 2005-2010.....	167
Distribución presupuesto de los proyectos por tamaño empresa en Millones € .....	168
Distribución de los presupuestos de los proyectos Beneficiarios por actividad de la empresa, 2005-2010 .....	170
Distribución de las inversiones por actividad de la empresa ( M€) 2005-2010 .....	171
Realización efectiva de los proyectos presentados por Entidades y Empresas.....	172
Resultados de Entidades y Asociaciones sobre el efecto del programa en las empresas.....	174
Resultados de Empresas sobre el efecto del programa en las empresas.....	174
Resultados de la encuesta sobre valoración de REINDUS.....	175
Respuesta de entrevistados críticos.....	176

## GLOSARIO DE SIGLAS

<b>AEVAL</b>	Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.
<b>AGE</b>	Administración General del Estado
<b>ADR</b>	Agencias de Desarrollo Regional
<b>CA (CCAA)</b>	Comunidad(es) Autónoma(s)
<b>CCLL</b>	Corporaciones locales
<b>CNC</b>	Comisión Nacional de la Competencia
<b>EEDS</b>	Estrategia Española de Desarrollo Sostenible
<b>FEMP</b>	Federación Española de Municipios y Provincias
<b>FEDIT</b>	Federación Española de Centros Tecnológicos
<b>FEDER</b>	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
<b>FSE</b>	Fondo Social Europeo
<b>IP</b>	Inversión productiva
<b>IET</b>	Inversión en terrenos
<b>MENR</b>	Marco Estratégico Nacional de Referencia
<b>MITYC</b>	Ministerio de Industria, Turismo y Comercio
<b>MEH</b>	Ministerio de Economía y Hacienda
<b>PIB</b>	Producto Interior Bruto
<b>PYME</b>	Pequeña y mediana empresa
<b>REINDUS</b>	Programa de Ayudas a la Reindustrialización
<b>UE</b>	Unión Europea

# 1. INTRODUCCIÓN

## 1.1 El mandato de la Evaluación

El Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de abril de 2010, por el que se aprueba el Plan de Evaluaciones que llevará a cabo la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios (AEVAL en adelante) durante el año 2010, recoge la realización de una evaluación del Programa de Ayudas a la Reindustrialización.

Como se expone en el Plan de Evaluaciones aprobado, una parte considerable de la acción de evaluación a realizar por la Agencia se presenta particularmente vinculada a las medidas e intervenciones incluidas en el Programa Nacional de Reforma y a la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible, considerándose el Programa de ayudas a la Reindustrialización como una medida de política industrial que contribuye a alcanzar los objetivos de los ejes 4, 6 y 7 del PNR aunque no figure expresamente en él.

## 1.2 Objeto y alcance de la evaluación

El objeto de evaluación es el Programa de Ayudas para Actuaciones de Reindustrialización (REINDUS) del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (MITYC).

El Programa de Ayudas para actuaciones de Reindustrialización es una herramienta de política industrial, que se enmarca en la política regional de la Unión Europea y se aplica a las zonas que, estando incluidas en el mapa de ayudas regionales aprobado para España por la UE, en el periodo 2007-2013, sufren fenómenos de ajuste empresarial o deslocalización, que provocan pérdidas de actividad industrial y destrucción de empleo. La aplicación del programa tiene como objetivo crear nuevo tejido industrial o adaptar el existente a las mejoras tecnológicas disponibles, a la vez que se disminuyen los desequilibrios económicos regionales.

El programa REINDUS se compone de distintas convocatorias. El alcance de la evaluación abarcará el conjunto del programa en relación con aspectos de diseño e implementación, así como para abordar algunas cuestiones relativas a la eficacia.

En cuanto al alcance temporal, si bien el programa se inició en 1997, el sistema informático se modificó en 2005, estando pendiente de migración los datos anteriores. Además, en el año 2005 se producen cambios significativos en el programa, que amplía su ámbito geográfico y pasa a incluir zonas afectadas por ajustes en el sector privado. También en dicho ejercicio se aprueban por primera vez unas bases reguladoras de carácter plurianual.

Por todo esto, el alcance temporal de la evaluación del programa REINDUS abarca el periodo comprendido entre 2005 y 2010.

### **1.3 Objetivo, justificación y utilidad de la evaluación**

La evaluación se ha centrado en valorar la efectiva contribución del Programa al desarrollo industrial sostenible de nuestro país y a la reducción de los desequilibrios económicos regionales. Para ello se abordarán tanto aspectos de diseño del Programa, como de su implementación y resultado.

Igualmente, persigue identificar en qué medida la intervención llevada a cabo es pertinente respecto al diagnóstico de los problemas a los que trata de hacer frente, si la definición de los desequilibrios territoriales y los criterios de selección de los proyectos son coherentes para la consecución de los objetivos propuestos, y cuáles son los resultados obtenidos en términos de impulso de la actividad y el empleo industrial en los territorios afectados. Asimismo, se valorarán los efectos facilitadores de la gestión del procedimiento telemático utilizado y los planes de introducción de nuevos indicadores en el Cuadro de Mando que se está elaborando. También se abordará la función desempeñada por el programa en el contexto de restricciones al crédito, especialmente a las PYMES en los últimos ejercicios.

El incremento del número de solicitudes recibidas para participar en el programa y el aumento presupuestario experimentado en los últimos justifican el interés de valorar la oportunidad del programa y su dimensión.

En el contexto actual de crisis económica, con especiales dificultades para acceder al crédito junto con la evidente necesidad de cambio del modelo productivo, resulta especialmente relevante identificar los puntos fuertes y posibles aspectos de mejora del programa en su contribución al desarrollo industrial de los territorios en los que opera.

La utilidad de la evaluación se enmarca tanto a nivel estratégico de toma de decisiones en las políticas públicas implicadas, como a nivel operativo del programa. En cuanto al primer aspecto, el programa se ubica en el ámbito de la política regional y de la política industrial, resultado de la combinación de política territorial y sectorial consecuencia de la especial incidencia de una actividad sectorial en un ámbito territorial determinado. Se plantean cuestiones relativas a la concreción de los objetivos industriales y a la coordinación entre instrumentos de intervención y también entre distintos niveles administrativos territoriales. En cuanto al nivel operativo o de gestión, la articulación del procedimiento de concesión de las ayudas y el sistema de seguimiento remiten al análisis de la implementación y la retroalimentación del programa, con vistas a valorar la eficacia y eficiencia del programa, así como la introducción de posibles mejoras en dicha gestión.

Finalmente, la evaluación cumple el objetivo de transparencia en la gestión pública y constituye un instrumento de rendición de cuentas respecto al uso de los recursos públicos empleados.

## 2. EL PROGRAMA DE AYUDAS A LAS ACTUACIONES DE REINDUSTRIALIZACIÓN

### 2.1. Características del Contexto en el que se desarrolla la intervención

#### 2.1.1 Los Desequilibrios Regionales y la influencia de la Industria.

La Unión Europea es una comunidad con grandes disparidades económicas y sociales entre los 27 Estados miembros y las 271 regiones que la componen. La prosperidad económica de la UE en su conjunto, al igual que en cada uno de los Estados miembros, se concentra en regiones específicas y dentro de éstas, tienden a localizarse en los principales núcleos urbanos y sus alrededores, más dinámicos, generando desequilibrios respecto de otros entornos. La existencia de estas disparidades genera una dinámica económica que dificulta la necesaria vertebración del territorio, base de un desarrollo armónico y equilibrado.

La UE define las desigualdades regionales como los desequilibrios económicos, sociales y territoriales que se producen entre las distintas regiones y entre los Estados miembros. Para medir estas desigualdades y posicionar a las regiones, la Comisión Europea utiliza catorce indicadores<sup>1</sup> estructurales definidos en el marco de los objetivos de la Estrategia de Lisboa.

Además de los indicadores estructurales, también hay que tener en cuenta dos factores externos que influyen en el desequilibrio regional: por un lado el proceso de globalización y la liberalización de los mercados; y por otro el cambio climático que afecta en mayor medida a aquellas regiones especializadas en sectores primarios.

Uno de los elementos que incide en los desequilibrios regionales es la industria, en cuanto a sector de actividad capaz de generar riqueza y empleo, al operar como polo de atracción de poblaciones y con un importante potencial en cuanto a la productividad, en función de la estructura de los procesos productivos industriales y su concentración en actividades desde el punto tecnológico de intensidad media y alta.

La industria española ha experimentado importantes cambios a lo largo de las últimas décadas, consecuencia de la apertura al exterior, la integración europea, el avance tecnológico y la globalización. Estos cambios, junto a los efectos de las crisis económicas en el sector se han traducido en un decreciente peso relativo de la industria en el conjunto de la economía española así como en la

---

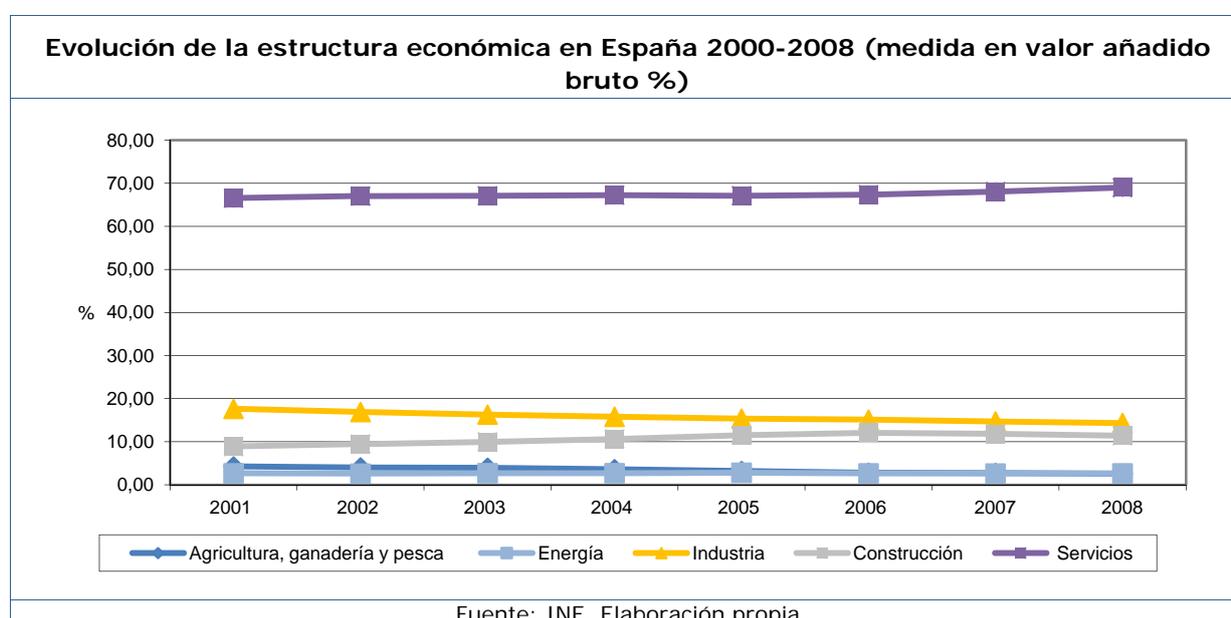
<sup>1</sup> Los catorce indicadores fijados por la Comisión Europea son: PIB per cápita en EPA, productividad laboral por persona empleada, tasa de empleo, tasa de empleo de los trabajadores mayores, gasto interno en I+D, nivel de educación alcanzado por los jóvenes, niveles de precios comparativos, inversión empresarial, tasa de riesgo de pobreza después de las transferencias sociales, dispersión de las tasas de empleo regionales, tasa de desempleo a largo plazo, emisiones totales de gases con efecto invernadero, intensidad energética de la economía y volumen de transporte de mercancías en relación con el PIB. En el anexo I contiene una descripción de los desequilibrios regionales tomando los indicadores más relevantes: PIB per cápita, evolución de la población, evolución de la tasa de empleo y productividad.

consolidación de ciertos elementos estructurales que caracterizan en la actualidad al sector.

### *El peso del sector Industrial en la estructura económica*

El descenso de la producción industrial y del número de empleados en el sector refleja la pérdida de peso relativo de la industria en el conjunto de la economía española.

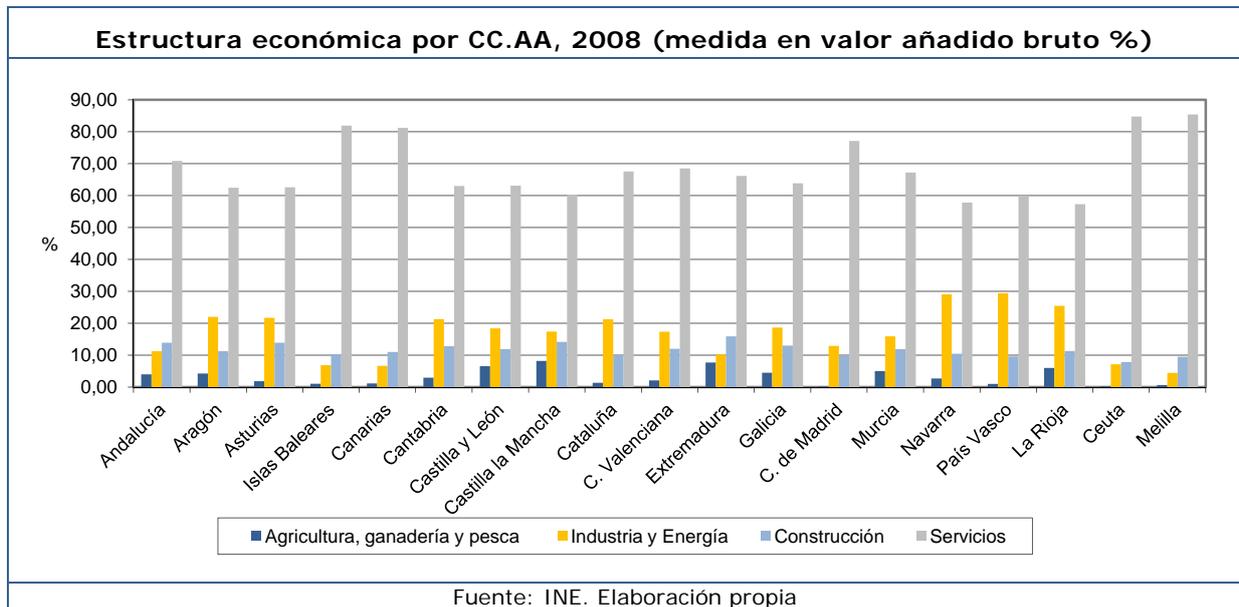
La producción industrial en términos de participación de la industria en el PIB español se ha reducido en más de la mitad desde 1970. Esta tendencia se ha mantenido a lo largo de las últimas décadas. No obstante se pueden distinguir algunos periodos con diferencias significativas. Entre 1996 y el año 2000 el sector industrial mantuvo un comportamiento positivo manteniendo su porcentaje de participación en la estructura sectorial del PIB



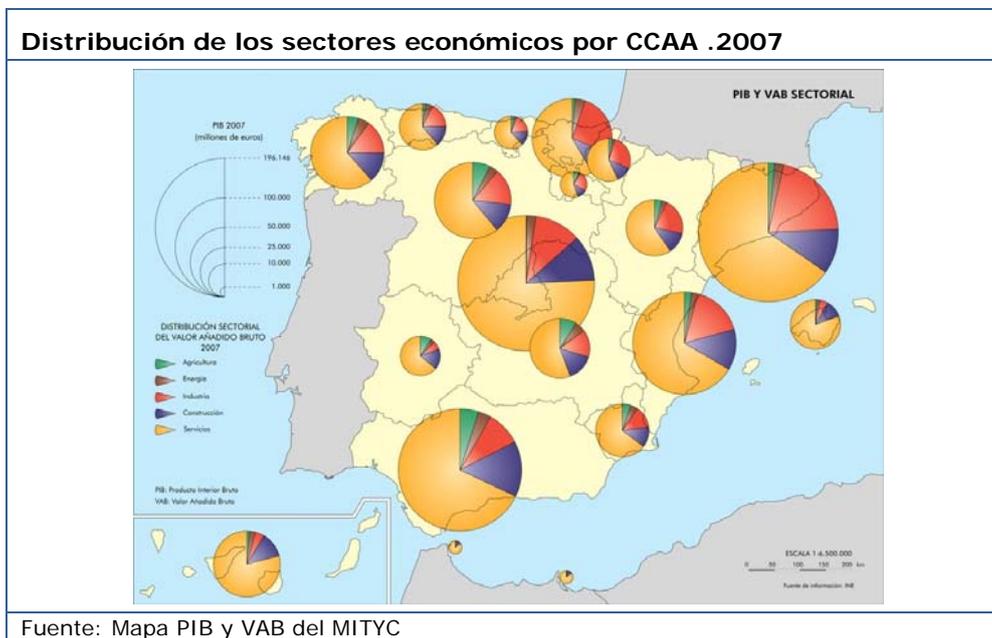
En el periodo 2001-2008 la evolución de la estructura económica de España muestra una progresiva disminución del peso de la agricultura y del sector industrial, el cual pasa de representar el 17,63% del valor añadido en 2001 al 14,34% en 2008. El sector servicios, que es el que presenta mayor peso en la estructura económica, ha mantenido un peso superior al 60%, alcanzando en 2008 el 69,02% del valor añadido bruto. Por último, se observa una evolución ascendente del peso del sector de la construcción, que pasó de representar el 8,89% del valor añadido en 2001 al 14,41% en 2008, coincidiendo con la época del boom inmobiliario. A partir de crisis económica de 2007-2008 y de la eclosión de la burbuja inmobiliaria el sector de la construcción ha experimentado una fuerte caída.

En la estructura de la economía a nivel territorial, medida en aportación relativa de los sectores al VAB, se observa que en las distintas CCAA sigue existiendo el predominio del sector servicios, en consonancia con la tercerización de la economía a nivel estatal, seguido en segundo lugar del sector industrial excepto en Andalucía, Islas Baleares y Extremadura. Dentro de la cada CCAA la

participación del sector industrial varía entre el 6,6% en Canarias y el 29,05% para la Comunidad Foral de Navarra y el 29,4% en el País Vasco.

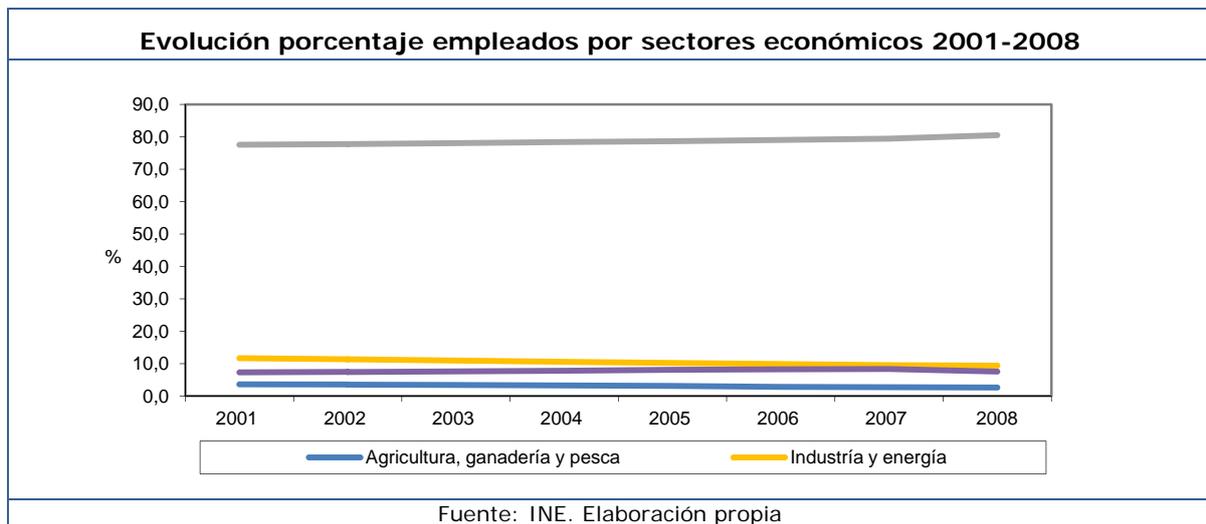


El siguiente gráfico muestra la composición de la estructura económica de las CCAA y el nivel de contribución de cada una de ellas a la economía nacional en términos de PIB.



En ámbitos territoriales más reducidos el peso de la industria varía en función de la especialización del municipio en el sector agrario, industrial o terciario, hecho que viene condicionado por factores históricos, de especialización y en el caso específico de la industria, de tradición industrial y "saber hacer" (*know how*) que explican la presencia de distritos industriales y *clusters* localizados en determinados territorios.

El descenso del sector industrial en el conjunto de la economía también puede analizarse a través de la evolución del número de empleados por sectores económicos. A lo largo del periodo 2001-2008 el porcentaje de empleados en la industria ha pasado de un 11,3% sobre el total de empleos en 2001 a un 9,3% en 2008. Se observa también que en este mismo periodo el porcentaje de empleados en el sector de la construcción creció en más de un punto pasando del 7,2% en 2001 al 8,3% en 2007; volviendo a descender, como efecto de la crisis económica, en 2008 hasta un 7,5%.



El sector servicios, es el único que crece en número de empleados a lo largo del periodo 2001- 2008, pasando de un 77,5% de empleados sobre el conjunto de trabajadores en 2001 a un 80,5% en 2008

La distribución territorial del empleo industrial nacional muestra que las comunidades autónomas que concentran mayor porcentaje de empleados son Cataluña (22,12%), la C. Valenciana (13,21%) y la C. de Madrid (10,51%). Las comunidades con un menor porcentaje de participación sobre el total nacional son Extremadura, La Rioja y Cantabria con menos de un 2% y las Islas Baleares y Canarias ambas con un 1,10%.

No obstante, la evolución del empleo industrial nacional durante el periodo 2001-2008, muestra que las comunidades que concentran mayor porcentaje de ocupados han descendido su participación frente a aquellas con un menor peso en el empleo industrial nacional que han experimentado un ligero crecimiento.



Desde el punto de vista sectorial, los sectores con un mayor número de ocupados en 2007 son el sector de la metalurgia y fabricación de productos metálicos (17,04%), el sector de la alimentación, bebidas y tabaco (14,8%); y el sector textil (7,64%). Sin embargo, la evolución de estos tres sectores durante el periodo 2001-2007 muestra comportamientos diferenciados. Mientras el sector de la metalurgia y el de la alimentación han aumentado el número de ocupados en un 7,3% y un 3,6% respectivamente; en el sector textil se ha producido una disminución del número de ocupados de un 35,8% entre 2001 y 2007.

Los sectores con un menor porcentaje de ocupados en 2007 son las industrias extractivas y del petróleo (1,86%), energía y agua (2,62%) y madera y corcho (3,6%). No obstante, el sector que más ha crecido en número de ocupados es el de energía y agua con una variación del número de ocupados de un 8,2% entre 2001 y 2007.

*Distribución territorial de la Industria: Localización y especialización industrial*

España presenta una estructura industrial muy desigual, concentrándose en determinadas CCAA como Cataluña (25%), la Comunidad de Madrid, el País Vasco y la Comunidad Valenciana

**PIB a precios de mercado del sector industrial por CC.AA, 2008**



Fuente: INE. Elaboración propia a partir de datos proporcionados por el MITYC

Si nos referimos a sectores de actividad, en el arco mediterráneo se concentra fundamentalmente la industria manufacturera, mientras que la industria pesada se concentra en la cornisa cantábrica (Asturias y sobretodo País Vasco). La comunidad de Madrid presenta una composición mixta: el sur de la región aglutina industria transformadora tradicional, mientras que en otros puntos de la región se desarrolla industria relacionada con las TIC.

El grado de concentración espacial de los sectores industriales es, asimismo, variable: hay sectores muy dispersos en toda la geografía del país y otros muy concentrados en determinados territorios. Tomando como medida de localización el índice de Gini, el INE en el panorama de la industria 2010, refleja los 10 sectores con mayor y menor nivel de concentración espacial.

**Índice de Gini espacial (según personas ocupadas). 2007**

Los diez sectores más concentrados		Los diez sectores menos concentrados	
Valor	Sectores	Valor	Sectores
0,25	Producción y distribución de gas, vapor y agua caliente	0,0023	Pan, galletas y productos de panadería y pastelería
0,19	Aparatos de recepción, grabación y reproducción de sonido e imagen	0,0024	Maquinaria diversa para usos específicos, armas y municiones
0,14	Extracción y aglomeración de antracita, ulla, lignito y turba	0,0032	Fabricación de carpintería metálica
0,12	Construcción Aeronáutica y espacial	0,0036	Fabricación de elementos de hormigón, yeso y cemento
0,11	Fabricación Calzado	0,0041	Fabricación de productos de materias plásticas
0,10	Edición	0,0046	Otra maquinaria, equipo y material mecánico de uso general
0,0986	Industria del tabaco	0,0049	Productos metálicos diversos excepto muebles
0,0981	Joyería, orfebrería, platería y similares	0,0049	Fabricación estructuras metálicas
0,0871	Fabricación vehículos a motor	0,0057	Extracción de minerales no energéticos
0,0853	Fabricación de fibras artificiales y sintéticas	0,0057	Fabricación de muebles

Fuente: PANORAMA DE LA INDUSTRIA 2010 del INE.

El sector de alimentación tiene una gran dispersión en el conjunto de España con ligero predominio de la zona de sur, Galicia y Valle del Ebro. Otros sectores en cambio presentan una concentración geográfica muy alta en determinados

territorios, como el juguete o el papel. En general los sectores con mayor grado de especialización en el territorio son sectores asociados al concepto de cluster o distritos industriales.

### *Características estructurales de la Industria*

Si anteriormente se hacía alusión al peso decreciente de la industria en tanto sector productivo y a la localización y concentración de los sectores como característica de la industria, otros factores estructurales fundamentales se han ido consolidando en las últimas décadas. Estos elementos pueden influir en la productividad y competitividad del sector y por ende de la economía española tanto a nivel regional como nacional.

Podemos considerar como elementos estructurales:

- Predominio de las industrias manufactureras dentro del sector industrial. Dentro de las manufactureras en los últimos años se evidencia una especialización productiva de sectores tradicionales que han experimentado un considerable ritmo de crecimiento pero con una productividad del factor trabajo baja. En general, las manufacturas se consideran intensivas de mano de obra pero con baja productividad por empleado
- Escasa dimensión media de las empresas y de los establecimientos productivos y como consecuencia de ello un bajo nivel de internalización. La dimensión de la empresa española está entre las más pequeñas de Europa e inferior a la media de la UE. El 98% del tejido empresarial son PYMES( dato del MENR)
- La especialización productiva en sectores de no muy alta intensidad tecnológica o de conocimiento. El predominio del sector manufacturero basado en una utilización intensiva del factor trabajo, y la reducida inversión histórica en I+D+i ha tenido como consecuencia una estructura productiva con un grado de especialización muy alejado del que garantizaría una posición más sólida en el concierto económico mundial. La producción está relativamente especializada en la producción de manufacturas de tecnología media-baja y baja y la exportación en tecnologías medias y bajas. Los sectores en los que las empresas españolas se sitúan en los primeros lugares de los ranking mundial o europeos, como son el turismo o la construcción, no se caracterizan por dedicar altas sumas a la inversión en I+D+i, aunque probablemente se subestima su capacidad innovadora
- Escaso gasto en I+D+i en el sector privado y, de manera destacada en el sector industrial. España ocupa el lugar 34° en el ranking mundial entre los países cuyas empresas innovan en productos y procesos mediante la investigación propia, el 49° por la capacidad de sus empresas para absorber nueva tecnología, el 37° por el uso con licencia de tecnología externa y el 39° por la inversión empresarial en I+D.

Existen otros elementos que condicionan el desarrollo económico regional como la dotación de infraestructuras físicas tanto de transporte como las relacionadas con el medio ambiente (como dotación de agua y tratamiento de residuos), básicos para que la productividad del sector privado pueda desarrollarse. Si bien España ha avanzado en los años 90 en infraestructuras de transporte a nivel nacional y de CCAA, existen determinadas carencias en cuanto a la articulación del transporte de mercancías, y déficits en ámbitos territoriales más pequeños, donde el crecimiento económico puede estar limitado por la escasez de infraestructuras.

### **2.1.2 La Política Regional y la Política Industrial de la Unión Europea y de España.**

#### *La Política regional en la Unión Europea y en España*

Las desigualdades regionales han dado lugar al desarrollo de una política regional en la que se integran un conjunto de instrumentos de corrección de desequilibrios territoriales, tanto en seno de la UE, como en el caso de España.

#### *La Política regional UE*

La política regional en la UE tiene como objeto la convergencia entre las distintas regiones de la Unión a través de la reducción de las desigualdades económicas, sociales y territoriales. Esta política ha pasado por varias etapas desde la constitución de la Unión Europea en 1957 mediante el Tratado de Roma. En una primera etapa de 1957 y 1986, la política regional se concibe sobretodo como una política de solidaridad financiera a través de la redistribución de una parte de las contribuciones económicas de los Estados miembros a las regiones más desfavorecidas. En este periodo se crearon algunas de las instituciones e instrumentos que en la actualidad conforman la política regional de la UE como los Fondos Estructurales<sup>2</sup> que financian dicha política, por un lado el Fondo Social Europeo (FSE) creado en 1958, y por otro el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) creado en 1975.

A partir del Acta Única Europea en 1986, se introduce el objetivo de cohesión económica y social, es decir, se crea una política comunitaria de cohesión e integración. El tratado de Maastricht de 1992, incorpora finalmente esta política al Tratado de la Comunidad Europea (T.CE) mediante la redefinición de objetivos: establecimiento de programas plurianuales, objetivos concretos centrados en las regiones menos desarrolladas y gestión multinivel.

A lo largo de estos años la política de cohesión se ha convertido en una de las políticas más importantes de la UE, mejorando la posición económica y la

---

<sup>2</sup> Fondos Estructurales:

- Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Es el fondo más importante; desde 1975 concede ayudas para la construcción de infraestructuras y la realización de inversiones productivas capaces de generar empleo, sobre todo en beneficio de las empresas.
- Fondo Social Europeo (FSE), que financia principalmente actividades de formación para favorecer la inserción profesional de los desempleados y de los sectores más desfavorecidos de la población.

competitividad de las regiones. Además se ha caracterizado por desarrollar un modelo multinivel de gobernanza, en el que se ha participado a nivel europeo, a nivel nacional, regional y local<sup>3</sup> en el diseño de las políticas.

Desde 1988 se han llevado a cabo cuatro programas comunitarios de cohesión regional. Los tres primeros (1988-1994, 1994-1999 y 2000-2006) se han centrado en objetivos similares potenciando la promoción, desarrollo y ajuste estructural de las zonas más desfavorecidas; la reconversión de las regiones afectadas por el declive del sector industrial; las políticas de promoción del empleo entre la población joven, mujeres y parados de larga duración y por último la promoción del desarrollo de las zonas rurales y la adaptación de las zonas agrarias.

En este periodo se han producido importantes avances en la reducción de las desigualdades sociales y económicas entre las regiones de la UE. A nivel país, Grecia, España, Irlanda y Portugal han sido los países más beneficiados por la política de cohesión. España ha sido el país que más fondos comunitarios ha recibido. Le siguen Italia, Grecia y Portugal durante el periodo 1988-1994; Alemania, Francia y de nuevo Grecia y Portugal en el periodo 1994-1999; y por último durante 2000-2006 Alemania, Portugal, Grecia, Reino Unido y Francia<sup>4</sup>. Como resultado, entre 1995 y 2005, Grecia redujo las diferencias con el resto de la UE-27, pasando de un 74% a un 88% del promedio del PIB por persona de la UE, España ha pasado de 91 a 102%, e Irlanda alcanzó 145% de la media de la Unión partiendo de un 102%<sup>5</sup>.

A nivel regional también se han reducido las diferencias lográndose un fuerte crecimiento económico. Entre 1995 y 2004 el número de regiones con un PIB inferior al 75% de la media de la UE disminuyó de 78 a 70 lo mismo ocurrió con las regiones con un PIB inferior al 50% del de la media de la unión, que descendieron de 39 a 32<sup>6</sup>.

La nueva política de cohesión programada para el periodo 2007-2013 modifica sus objetivos y los orienta hacia los marcados por la *Estrategia de Lisboa* (2001), que persigue convertir a Europa en una economía y una sociedad basadas en el conocimiento en la que se debe priorizar el crecimiento económico y la creación de empleo.

*La Estrategia de Lisboa renovada (2005)* establece como elementos transversales a la política de cohesión las siguientes cuestiones:

- El logro de la competitividad como elemento central, asignando los recursos al crecimiento y al empleo; potenciando la investigación, la innovación y la actualización de las competencias; el desarrollo del capital humano a través de la educación y la formación; el apoyo de las actividades económicas (sobre todo a PYMEs) y por último el desarrollo de una cultura empresarial.

---

<sup>3</sup> UE cohesion Policy 1988-2008: investing in Europe's future. Inforegio Panorama, junio 2008.

<sup>4</sup> Ídem.

<sup>5</sup> Ídem.

<sup>6</sup> Ídem.

- Estimular el empleo, reforzar la cohesión social y reducir el riesgo de pobreza. La política de cohesión debe incidir en la dimensión social de la UE mejorando las perspectivas de empleo de los colectivos vulnerables como jóvenes, discapacitados e inmigrantes.
- Por último, se debe fomentar el desarrollo sostenible de la UE a través de la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, la puesta en marcha de políticas para mejorar eficiencia energética y la promoción del desarrollo de las energías renovables.

En este sentido, los objetivos a perseguir por la política de cohesión durante este último periodo se centran además de en la concentración de los recursos en los Estados y regiones más pobres, en la inclusión de todas las regiones como posibles destinatarias de los recursos y en el impulso del crecimiento y el empleo. Estos principios orientadores se concretan en tres objetivos específicos: *Convergencia, Competitividad regional y empleo y Cooperación territorial*.

La política regional europea se materializa a través de varios instrumentos que han ido variando a lo largo de los distintos periodos de su aplicación. Actualmente, para el periodo 2007-2013, los instrumentos utilizados son los Fondos Estructurales, de los que forman parte el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER); y por otro lado, el Fondo de Cohesión<sup>7</sup>.

Parte integrante de esos instrumentos son los Marcos Estratégicos Nacionales de Referencia de cada uno de los Estados miembros. En ellos se establece la estrategia diseñada para las intervenciones del Fondo de Cohesión, el FEDER y el Fondo Social Europeo en cada uno de los Estados miembros.

*El Marco Estratégico Nacional de Referencia para España* para el periodo 2007-2013 define, la estrategia diseñada para las intervenciones de los distintos fondos europeos y la contribución de la política regional española al cumplimiento de los objetivos de la Estrategia de Lisboa, en desarrollo de determinadas medidas previstas en el Programa Nacional de Reformas de España. Asimismo, traduce las Orientaciones Estratégicas Comunitarias en materia de cohesión al contexto específico de las regiones españolas, individualizando regionalmente la estrategia general definida a nivel de la Unión Europea<sup>8</sup>.

Complementariamente a la política regional comunitaria, la UE permite a los Estados miembros la concesión de ayudas de finalidad regional en sus territorios destinadas a favorecer el desarrollo económico de las regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo, o destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios

---

<sup>7</sup> Fondo de Cohesión. Tiene por objetivo financiar proyectos de infraestructuras relacionados con el medio ambiente y los transportes.

<sup>8</sup> En el ANEXO I se desarrolla con más detalle este apartado, indicando las regiones españolas que se encuentra enmarcadas en cada uno de los objetivos de la política regional de la UE.

en forma contraria al interés común<sup>9</sup>. No obstante, regula las normas que deben cumplir y las regiones que pueden recibir estas ayudas<sup>10</sup>

### *Política regional en España:*

El marco de referencia de la política regional de España se establece en la Constitución Española de 1978, que en su artículo 40.1 recoge la obligación por parte de los poderes públicos de promover las condiciones favorables para la distribución equitativa de la renta regional. Así mismo, el artículo 138.1 establece que para garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad el Estado deberá velar por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español.<sup>11</sup>

De forma complementaria, España como país miembro de la Unión Europea, tiene como referencia la legislación comunitaria en materia de política regional, así como la referente a las ayudas estatales de finalidad regional.

Además, la configuración del Estado en tres niveles de gobierno (estatal, autonómico y local) determina que cada uno de ellos pueda desarrollar sus propias políticas regionales.

Para conseguir el fin último de la política regional de fomentar la actividad económica en las zonas geográficamente menos favorecidas o en aquellas otras que atraviesen situaciones de dificultad económica, existen varios instrumentos a nivel estatal<sup>12</sup>.

Uno de estos instrumentos es el *Programa de Incentivos Regionales* regulado por la Ley 50/1985 de Incentivos Regionales, que consiste en ayudas financieras que concede el Estado para fomentar la actividad empresarial y orientar su localización hacia zonas previamente determinadas. El objetivo de este programa es reducir las desigualdades regionales, repartir más equilibradamente las actividades económicas en todo el territorio y potenciar el desarrollo endógeno de las regiones.<sup>13</sup> Está gestionado por el Ministerio de Economía y Hacienda a través de la Subdirección General de Incentivos Regionales.

Otro de los instrumentos de la política regional en España es el *Fondo de Compensación Interterritorial (FCI)* creado por la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las CC.AA (LOFCA). El objeto de este instrumento es cumplir con lo dispuesto en el artículo 158.2 de la Constitución Española, que establece que, con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituya un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión cuyos recursos son distribuidos por las Cortes Generales<sup>14</sup>.

---

<sup>9</sup> Ídem.

<sup>10</sup> En el Anexo I Se describen las Ayudas de Estado autorizadas por al Comisión Europea y su evolución

<sup>11</sup> *La programación regional y sus instrumentos. Informe anual 2008*, Ministerio de Economía y Hacienda.

<sup>12</sup> Ídem.

<sup>13</sup> *La programación regional y sus instrumentos. Informe anual 2008*, Ministerio de Economía y Hacienda

<sup>14</sup> *Fondos de Compensación Interterritorial (año 2009)*. Febrero 2009, Secretaria de Estado de Cooperación Territorial.

El FCI está regulado por la Ley 22/2001 que modifica por segunda vez a la primera ley reguladora del FCI (Ley 7/1984). Es gestionado por el Ministerio de Política Territorial y está destinado a las CC.AA y Ciudades con Estatuto de Autonomía que figuren designadas en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de cada año<sup>15</sup>. El fondo se dirige a regiones objetivo 1 de la política regional comunitaria, haciendo coherente la política regional de España con la vinculada a los fondos europeos.

Además, existe un fondo especial complementario para Teruel (Fondo de Inversiones de Teruel) que surge de un convenio de colaboración entre el Gobierno de España y el aragonés para la realización de diferentes proyectos agroalimentarios, industriales, turísticos, de infraestructuras y culturales en esta provincia y contribuir así a la generación de riqueza. Este fondo surge por la especial situación de desequilibrio de la provincia de Teruel dentro de la CCAA de Aragón.

Los beneficiarios del fondo son los territorios que presentan un menor desarrollo, destinándose el fondo a financiar inversiones que promuevan directa o indirectamente la creación de renta y riqueza en el territorio.

El programa de *Cooperación Económica Local (CEL)* es otro de los instrumentos de la política regional española a nivel estatal. Este programa está gestionado por el Ministerio de Política Territorial y tiene como objetivo dotar a los diferentes núcleos y entidades de población de los servicios necesarios, infraestructura y equipamientos básicos de carácter colectivo y de competencia local, facilitando a sus habitantes el acceso a determinados servicios.

Está regulado por el Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, modificado por el Real Decreto 1263/2005, de 21 de octubre y por la Orden APU/293/2006, de desarrollo y aplicación del mismo.

Por otra parte, las Comunidades Autónomas desarrollan sus propias políticas regionales, en la mayoría de los casos a través de las Agencias de Desarrollo Regional (ADR´s) Estas agencias tienen como objetivo potenciar el desarrollo económico y regional mediante la aplicación de programas que favorezcan la inversión productiva y la competitividad de las empresas a través del diseño y la aplicación de medidas adecuadas a las necesidades propias de cada territorio y tejido empresarial, con el fin último de fomentar el desarrollo endógeno de las CC.AA. Además, en algunos casos, estas agencias gestionan los programas de política regional del Estado y de la UE.

En línea con los programas de actuación e instrumentos de la Administración General del Estado (AGE) y de la UE, las ADR´s aplican medidas que se enmarcan dentro de la competitividad empresarial y el fomento de la innovación. En este sentido, los programas que aplican las ADR´s son variados y abarcan desde la reestructuración industrial, la adaptación al cambio tecnológico, la creación de empresas innovadoras hasta el desarrollo de infraestructuras.

Actualmente funcionan diecinueve ADR´s en España, una por cada CC.AA y ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Estas Agencias se integran a nivel estatal

---

<sup>15</sup> Según la disposición adicional única de la Ley 22/2001

en la Asociación Española de Agencias de Desarrollo Regional y a nivel europeo en la Asociación Europea de Agencias de Desarrollo Local (EURADA).

### *La Política Industrial en Europa y en España:*

#### *Política Industrial de la UE*

El núcleo de la política industrial de la UE se define en el Tratado de la Unión Europea (1993), en el que se fija como tarea fundamental "la creación de las condiciones necesarias para la competitividad de la industria comunitaria" a través de cuatro grandes objetivos:

- Acelerar la adaptación de la industria a los cambios estructurales.
- Fomentar un entorno favorable a la iniciativa y al desarrollo empresarial, con una especial atención a las PYMES.
- Fomentar la cooperación entre empresas.
- Favorecer un mejor aprovechamiento del potencial industrial de las políticas de innovación, investigación y desarrollo tecnológico.

Desde entonces, una de las principales líneas de la política industrial comunitaria ha sido el aumento de la competitividad de las empresas e industrias de la UE. Para ello, la política industrial de la UE se ha planteado por un lado desde un enfoque integral interactuando con el resto de políticas del ámbito de la educación, la formación, la investigación y desarrollo y el medioambiente. Por otro lado, combinando un enfoque horizontal que tiene como objeto garantizar la coherencia y la sinergia entre los distintos ámbitos estratégicos industriales; y un enfoque sectorial que permite tener en cuenta las diferentes especificidades de los distintos sectores industriales.

Al igual que la política regional de la UE, la política industrial redefine sus principios y objetivos a partir de las directrices de la Estrategia de Lisboa (2001), teniendo en cuenta además el contexto de ampliación de la UE. Se establece la necesidad de mejorar la competitividad de la industria con el objetivo de que Europa pueda mantener y aumentar su prosperidad en un contexto de bajo crecimiento de la productividad.

Este impulso de la industria se debe hacer bajo la estrategia sostenible de la UE y sustentada en tres pilares: el económico, el social y el medioambiental. Además la competitividad industrial debe pasar por tres factores fundamentales: el conocimiento, la innovación, el espíritu de empresa y una estructura sostenible de la producción industrial. De forma más detallada la COM (2002) 714 final, "*La política industrial para una Europa ampliada*" de la Comisión Europea resalta las siguientes medidas a desarrollar:

1. Fomentar la innovación el crecimiento y la investigación. Se marca como objetivo que las inversiones en I+D alcancen el 3% del PIB en 2010, además de establecer condiciones marco más favorables a la inversión privada y garantizar mejor uso inversión pública destinada a la investigación industrial. Otras de las medidas recomendadas en esta materia son la promoción de las plataformas tecnológicas y la elaboración planes de I+D, fomentar la inversión en inmobilizaciones inmateriales y en capital humano, fomentar e impulsar la constitución de grupos y redes de innovación y estimular la

difusión del conocimiento y tecnología entre las empresas fomentando la creación de agrupaciones de empresa. En este sentido, la UE publicó en 2008 el *Memorandum sobre Clusters*<sup>16</sup> en el que se establece que uno de los instrumentos para la consecución de este fin es la proliferación de clusters como concentraciones territoriales de innovación en las que las PYMES ocupen un lugar protagonista.

2. Fomentar y facilitar la creación, crecimiento y desarrollo de PYMES. A través de la reducción de las cargas fiscales, un mayor nivel de cualificación y mejor acceso a las fuentes de financiación en las fases iniciales e intermedias del ciclo vital.
3. Fomentar la sostenibilidad de la producción mediante la adopción de buenas prácticas que aumenten la eficiencia ecológica en el uso de los recursos y el incremento del uso de las energías renovables a través de la promoción del desarrollo de una industria del reciclaje, desarrollar una política de producción integrada que se apoye en el ciclo vital, fomentar el desarrollo y difusión de tecnologías limpias eliminando los obstáculos y extender el uso de sistemas de gestión que tengan en cuenta las características específicas de las PYMES.
4. Por último se establece como necesidad la revisión del enfoque comunitario de la política industrial: Simplificar y mejorar legislación así como la integración de las políticas públicas (comercio, I+D, sociedad de la información, educación y formación, medioambiente, política social, política regional...).

En este sentido la Comunicación de la Comisión Europea de 2004 "Acompañar los cambios estructurales: una política industrial para la Europa ampliada" establece la necesidad de poner la política de cohesión al servicio de los cambios industriales, acompañando al proceso de cambios estructurales y apoyando a los sistemas regionales de innovación. La prioridad de la política de cohesión debe promocionar las regiones menos desarrolladas a través del apoyo directo a la industria acompañado de la mejora de las condiciones generales en que operan las empresas, así como la ampliación y modernización de las infraestructuras de transportes, telecomunicaciones y energía.

La política industrial de la UE se reorienta hacia un nuevo enfoque que vincula el desarrollo industrial con el territorio y con la capacidad innovadora. Así las concentraciones territoriales de empresas conocidas como clusters, distritos industriales o polos de competitividad que parten de experiencias de algunos Estados miembros de la UE como España, Italia o Francia, van a constituir un elemento central dentro de la política industrial de la UE.

Desde 2005, con la renovada Estrategia de Lisboa que reorienta los objetivos a cumplir hacia el crecimiento y la creación de empleo; las distintas comunicaciones sobre política industrial de la Comisión Europea van a centrarse también en estas cuestiones y van a poner de relieve la importancia de las manufacturas para el crecimiento de la UE al igual que destacan que la principal función de la política industrial es proporcionar un marco idóneo para el

---

<sup>16</sup> "The European Cluster Memorandum", 2008

desarrollo y la innovación empresarial a fin de que la UE constituya un lugar atractivo para la inversión mundial y la creación de empleo<sup>17</sup>

La industria manufacturera es importante para la UE ya que representa una quinta parte de la producción de la unión y emplea a 34 millones de personas. Este sector, remarca la Comunicación de 2005<sup>18</sup>, es esencial para explotar la nueva economía del conocimiento, ya que supone más del 80% de la inversión de I+D del sector privado de la UE. Por otro lado, la industria manufacturera crea productos nuevos e innovadores que representan aproximadamente tres cuartas partes de las exportaciones de UE<sup>19</sup> y está compuesta en su mayoría de PYMEs, que concentran más del 99% de las empresas y el 58% de los puestos de trabajo de la industria manufacturera<sup>20</sup>.

Esta nueva Comunicación recoge la puesta en marcha de medidas de carácter intersectorial y sectorial que permitan llevar a cabo el cambio estructural de los distintos sectores industriales, así como medidas más concretas para cada uno de los sectores manufactureros con el fin de mejorar su competitividad a través de ajustes estructurales, estudios sobre la producción y otras iniciativas

La Comunicación de 2007 "Revisión intermedia de la política industrial. Una contribución a la estrategia de crecimiento y empleo de la UE" (Com (2007)374 final), destaca como objetivo principal de la política industrial la creación de un entorno adecuado para el desarrollo empresarial y la innovación; así como la atracción de inversión industrial y la creación de empleo. Se adoptan nuevas medidas horizontales y sectoriales<sup>21</sup> y se resalta que algunos sectores como el de las TIC, han aumentado su valor añadido, mientras que el sector de las manufacturas sigue especializado en sectores de tecnología media y no ha aprovechado el crecimiento rápido de determinados sectores de alta tecnología, ni ha explotado plenamente el potencial de la implantación de las TIC.

#### *Política industrial en España:*

En 2004, con la recuperación del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, cuyas competencias se habían integrado en la legislatura anterior en el Ministerio de Ciencia y Tecnología, se inicia una nueva etapa en la política industrial española. La finalidad del nuevo ministerio se centra en la ejecución de la política del Gobierno en materia de desarrollo e innovación industrial, política comercial, de la pequeña y mediana empresa, energética y minera, de turismo, de telecomunicaciones y de la sociedad de la información, siendo de manera específica la Secretaria General de Industria quien tiene como objetivos el reforzamiento de las bases científicas y tecnológicas de las empresas españolas, el fortalecimiento de su competitividad y un mayor acceso e implantación en los mercados internacionales.

---

<sup>17</sup> Comunicación "Implementación del Programa comunitario de Lisboa: un marco político para fortalecer la industria manufacturera de la UE. Hacia un enfoque más integrado de Política industrial. COM(2005)474final.

<sup>18</sup> Idem

<sup>19</sup> Idem

<sup>20</sup> Idem

<sup>21</sup> En el Anexo I Se recogen las principales medidas horizontales y sectoriales de la Comunicación de 2005 y 2007

La creación del MITYC coincide con un cambio de concepción de la política industrial en la Comisión Europea, motivada por la crisis de los sectores tradicionales y los procesos de deslocalización que se vienen observando, que aconsejaban medidas de política industrial que tuvieran en cuenta de manera específica las necesidades sectoriales<sup>22</sup>.

La nueva política industrial en España se inscribe en el marco de las políticas económicas generales y en particular en el marco del Programa Nacional de Reformas (PNR) aprobado en octubre de 2005. En el contexto del relanzamiento de la estrategia de Lisboa, el gobierno español elaboró el PNR con el objeto de alcanzar la plena convergencia en PIB per cápita y superar la tasa de empleo de la UE. De los siete ejes transversales que definieron los objetivos estratégicos, afectan de manera importante la actividad industrial, los ejes 4, 6 y 7 (Ver Anexo I), por cuanto afectan de manera muy intensa a los objetivos e instrumentos de política industrial como la estrategia de I+D+i, la financiación de la inversión de las PYMES y la regulación de los contratos de trabajo.

El objetivo de la nueva política industrial de manera sintética es el fomento de la competitividad de todos los sectores industriales, mediante un mayor crecimiento de la productividad y la consolidación de un entorno económico e institucional que permita alcanzar mejoras en la tasa de crecimiento de manera sostenible. A tal fin, se pretende que las empresas se orienten hacia actividades con un mayor nivel de empleo cualificado y factores productivos más avanzados, en los que se realice un uso intensivo del conocimiento y las TIC, favoreciendo los procesos de innovación, que se anticipen a los cambios estructurales que se pudieran generar.

El desarrollo industrial se pretende lograr mediante el incremento de la participación de los diferentes sectores empresariales en acciones de investigación, desarrollo e innovación, así como en el diseño de medidas de fomento de empresas industriales, mediante planes y programas de fomento de iniciativas empresariales. De manera especial se busca apoyar grandes proyectos tecnológico-industriales en sectores de alto valor estratégico como programas de defensa, o en los que concurra una intensa colaboración internacional como el Aeroespacial.

Al mismo tiempo, la política industrial busca que el desarrollo industrial se produzca de manera armónica en todos los territorios, por lo que presta especial atención a las zonas más desfavorecidas y a aquellas afectadas por fenómenos de deslocalización o desinversión y que presenten especiales situaciones de alto desempleo industrial.

Finalmente, se adopta una estrategia de actuación a través de los distritos industriales en los que se articule la colaboración entre empresas y asociaciones empresariales, universidades, centros de investigación y administraciones públicas.

Se fomenta, por otro lado, la cooperación internacional en proyectos de fuerte contenido en I+D+i como por ejemplo desde la iniciativa EUREKA.

---

<sup>22</sup> Comunicación de la Comisión «Acompañar los cambios estructurales: una política industrial para la Europa ampliada» [COM (2004) 274 final]

Dentro del desarrollo de la política industrial no se puede prescindir del apoyo a las PYMES que constituyen el 99% del total del tejido empresarial industrial en España. Los objetivos dentro de este ámbito se dirigen a la promoción de la competitividad y de la capacidad de innovación de estas empresas. Para tal fin se pretende facilitar la creación y el desarrollo de empresas avanzadas, simplificar y agilizar el entorno administrativo y regulador; estimular la inversión por las empresas en diseño e incorporación de nuevas técnicas, apoyar la incorporación de las TIC e impulsar la transferencia tecnológica desde los Centros Tecnológicos hacia las empresas.

También en el ámbito de las PYME se viene aplicando el concepto de Cluster industriales en entornos geográficos concretos, mediante los que se pretende aprovechar las economías de escala y la difusión del conocimiento que se produce en este tipo de entornos orientados, desde su conformación a tal fin.

#### *Descentralización de la Política Industrial Española.*

No puede entenderse la política industrial española sin tener en cuenta el proceso de descentralización que se ha venido desarrollando desde la instauración de la Constitución Española de 1978 y el despliegue del Estado de las Autonomías

En efecto, el establecimiento de competencias atribuidas al Estado y a las Comunidades Autónomas (CCAA), ha dado lugar a la conformación de un modelo de Estado multinivel en el que cada nivel administrativo viene desarrollando políticas industriales dentro de sus respectivas competencias, completándose esta distribución competencial con las que ostenta la Unión Europea, en cuyo marco normativo se deben desarrollar ambas.

La descentralización vivida mediante el proceso de desarrollo del Estado autonómico ha supuesto el fin de un modelo centralizado en el que, si bien las decisiones consistían en localización, deslocalización o relocalización de la actividad industrial en el territorio, los criterios eran decididos de manera centralizada. En este proceso las CCAA han venido recibiendo transferencias de competencias y recursos para el diseño y el desarrollo de políticas industriales en su propio ámbito.

La AGE ha ido centrando sus actuaciones, en primer lugar y de manera destacada, en la coordinación general y en la defensa de los intereses industriales españoles en distintos ámbitos internacionales, especialmente ante la Unión Europea. Además, ha mantenido su actividad en otros aspectos transversales como las leyes de defensa de la competencia, la regulación de las ayudas públicas y la distribución de recursos presupuestarios, el tratamiento de las crisis sectoriales, el reequilibrio territorial y la cohesión social (Roberto Velasco, 2000) .

La descentralización no solo ha tenido como base las previsiones de la Constitución Española y de los Estatutos de Autonomía, también se ha basado en una serie de criterios que aportan valor a dicho proceso. Así, las políticas industriales definidas en cada CCAA parten de la realidad de su organización económica y productiva, de su capital humano, de sus infraestructuras, de su capacidad de innovación y de cooperación entre los distintos agentes públicos o privados presentes en el territorio. Igualmente, tienen un mayor conocimiento del tejido productivo por lo que pueden orientar las políticas hacia ámbitos como

las PYMES, fomentando procesos de apoyo en red mediante actuaciones próximas a los conceptos de distritos industriales Marshalianos y Cluster, en los que el aprovechamiento del intercambio de información y las transferencias de tecnologías resulten de más fácil aplicación.

Todo ello teniendo en cuenta que cada CCAA puede conformar un verdadero sistema productivo regional con rasgos específicos diferenciados del resto de CCAA, que demande la aplicación de una política industrial específica adaptada a sus necesidades reales. Concretamente, las CCAA pueden complementar actuaciones de política industrial definidas desde el Estado con instrumentos propios adecuados a su realidad, por ejemplo en algunos procesos de reconversión sectorial.

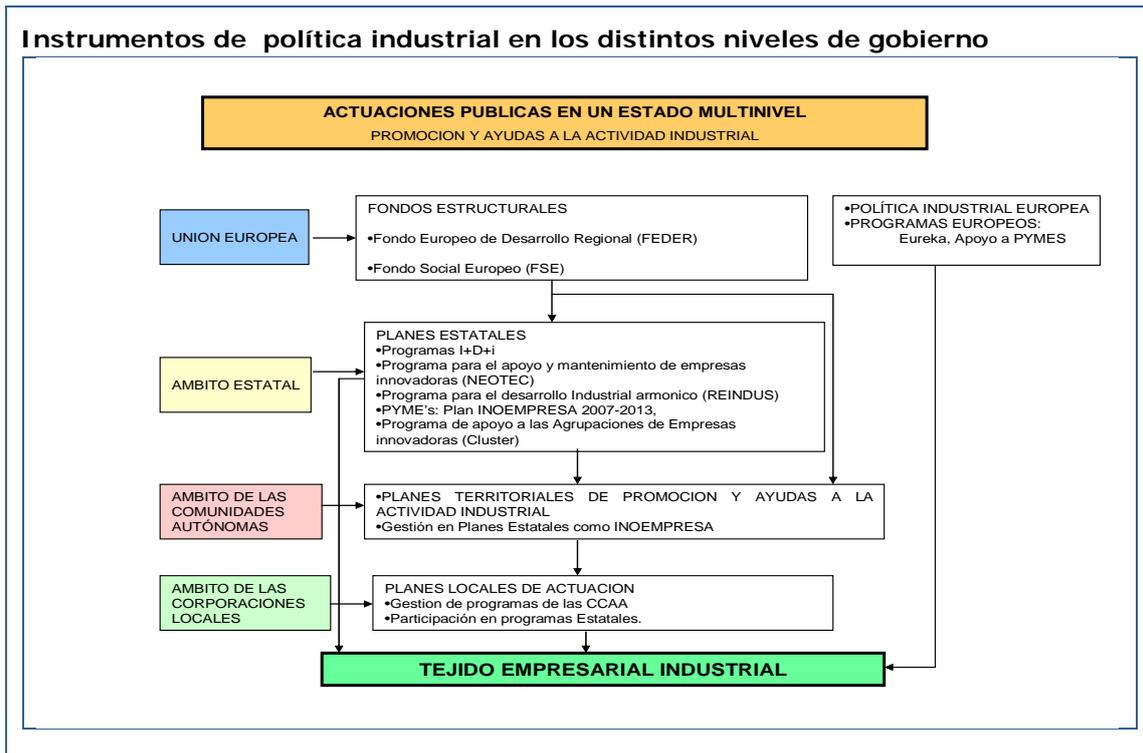
El proceso descentralizador en España ha supuesto, asimismo, la incorporación de las Corporaciones Locales al desempeño de un papel dirigido a favorecer el desarrollo de su territorio, sin por ello renunciar a su tradicional papel de prestador de servicios y ordenación del territorio, mediante la aplicación de políticas activas como el fomento de la iniciativa individual, apoyo al establecimiento de nuevas empresas, formación tanto de trabajadores parados y apoyo a la formación de los ocupados, promoción de productos autóctonos, creación de espacios físicos para la radicación de nuevas actividades industriales, todas ellas dirigidas al desempeño de un papel básico en el desarrollo social y económico de sus ciudadanos.

Estas estrategias de desarrollo local aportan al desarrollo regional e industrial la combinación de políticas definidas en otros ámbitos y su aplicación teniendo en cuenta los recursos endógenos específicos que se presentan en cada espacio local, dando lugar, en algunos casos, a alianzas comarcales que incrementan el valor añadido en los casos de tamaños de población pequeños e incluso medianos<sup>23</sup>. Las estrategias de desarrollo local se inician en los años 80 para articular una respuesta a los impactos del cambio estructural que se produce en dicha década, mediante la aplicación de diversos instrumentos de políticas públicas ajustados a las necesidades locales.

---

<sup>23</sup> Arias XCy Costas A, (2001). "El eslabón perdido de la descentralización". Claves de razón práctica nº 114. Madrid.

## Instrumentos de política industrial en los distintos niveles de gobierno

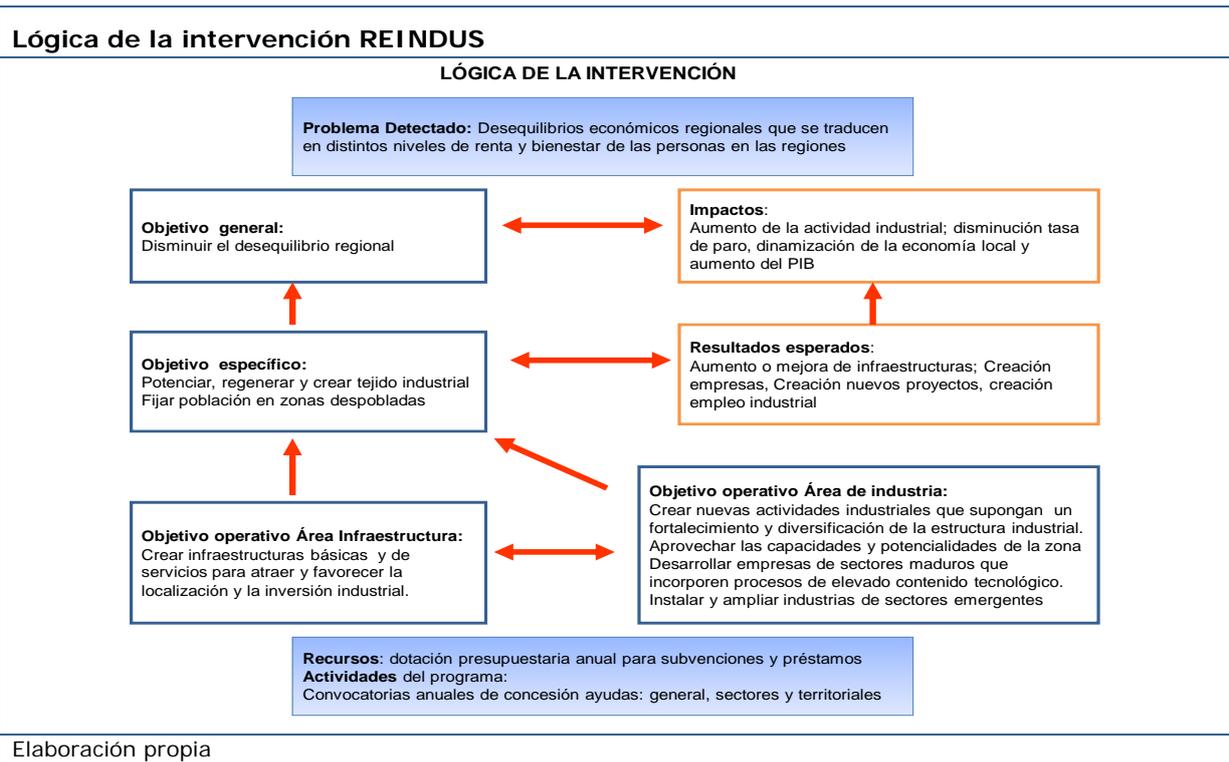


## 2.2. Descripción detallada del Programa de Ayudas a las Actuaciones de Reindustrialización

### 2.2.1 Lógica de la Intervención y Descripción General del Programa

El programa REINDUS constituye una línea de actuación de la política industrial del MITYC y tiene como objetivo general disminuir los desequilibrios económicos regionales producidos por desequilibrios en el volumen y composición de la producción industrial consecuencia entre otros factores de procesos de reconversión y/o deslocalización industrial, obsolescencia del sector industrial tradicional o ajustes empresariales de sectores económicos que son fuerza motriz en determinados territorios. .

Para conseguir este objetivo general REINDUS se marca como objetivo específico la regeneración y el desarrollo del tejido industrial en las regiones afectadas por fenómenos de ajuste empresarial o deslocalización industrial que producen pérdida de actividad industrial y destrucción de empleo, a través de actuaciones que promuevan la dotación de infraestructuras industriales y de servicios que hagan más atractivos los territorios para la implantación de la actividad empresarial, y apoyando iniciativas industriales modernas, innovadoras y generadoras de empleo.



### **Origen y Evolución histórica**

El programa REINDUS es heredero de las acciones públicas de reestructuración industrial derivadas de las sucesivas crisis económicas e industriales de la segunda mitad del siglo XX que se orientaron a la reconversión industrial de sectores públicos maduros en declive (naval, siderúrgico, carbón...) y a la reindustrialización como acción compensatoria de dichas zonas estableciendo las zonas de urgente reindustrialización ZUR (creadas en 1983) y las Zonas Industriales en Declive ZID (creadas en 1988 para sustituir las anteriores). La entrada de España en la Comunidad Europea en 1986 supuso la necesidad de adaptar las ayudas a la normativa europea.

REINDUS se puso en marcha en 1997 como una adaptación a la normativa comunitaria en materia de ayudas estatales de finalidad regional y de las ayudas que hasta entonces se concedían. El programa ha ido evolucionando, incorporando las modificaciones de las directrices comunitarias para la concesión de ayudas de Estado y haciéndose más abierto mediante convocatorias más flexibles y específicas para ciertos territorios con circunstancias especiales.

Con la reaparición en 2004 del Ministerio de Industria, desaparecido en anteriores legislaturas, se da un impulso al programa al tiempo que en España y en la Unión Europea se otorga un mayor peso al territorio y a la innovación a la hora de planificar la política industrial.

En 2001 se aprueba una convocatoria para la comarca del Campo de Gibraltar. En 2005 se amplía el ámbito geográfico de aplicación a zonas afectadas por ajustes tanto del sector público estatal como del sector privado. En este mismo año se aprueban por primera vez unas bases reguladoras de carácter plurianual

para el periodo 2005-2008. En 2006 se realiza la primera convocatoria dirigida a zonas de un sector concreto afectado por procesos de deslocalización derivada de la globalización de la economía y las nuevas demandas del mercado. La convocatoria recoge zonas donde tradicionalmente se localizan empresas del sector textil-confección, madera, juguetes. También se aprueba por la Comisión Europea el programa de ayudas a la reindustrialización para el periodo 2007-2013. En 2009, como consecuencia de la crisis financiera, las empresas encuentran una fuerte restricción del crédito y de las garantías bancarias. Para facilitar e incentivar la inversión, se aprueba la eliminación de la presentación de garantías para el cobro de las ayudas para las convocatorias de ese año. Esta exoneración se ha prolongado para el año 2010. Se impone la tramitación telemática en la tramitación de las ayudas con objeto de agilizar el proceso de concesión de las ayudas de modo que los beneficiarios tengan lo más pronto posible las ayudas públicas para la ejecución de los proyectos.

<b>Evolución del Programa REINDUS</b>	
<b>1997</b>	Se aprueba la convocatoria general del Programa de Ayudas a la Reindustrialización.
<b>2001</b>	Se aprueba la convocatoria específica para actuaciones de reindustrialización en la comarca del campo de Gibraltar (Cádiz)
<b>2005</b>	Se amplía el ámbito geográfico de actuación del programa, anteriormente limitado a las zonas geográficas afectadas por ajustes del sector público estatal, a los ajustes producidos por el sector privado.
<b>2006</b>	La Comisión Europea autoriza la vigencia de las ayudas REINDUS hasta 2013. Se aprueba la convocatoria específica de las comarcas de Ferrol, Eume y Ortegal y la convocatoria sectorial para aquellas zonas afectadas por los procesos de deslocalización de los sectores textil-confección, calzado, mueble y juguete.
<b>2007</b>	Se aprueba las convocatorias específicas de la margen izquierda del río Nervión y las de las provincias de Soria, Teruel y Jaén.
<b>2008</b>	Se aprueba la convocatoria específica para la Bahía de Cádiz, la comarca de Almadén y el municipio de Vinarós. Se amplía la convocatoria específica sectorial a las zonas afectadas por el ajuste de los sectores del curtido y la marroquinería.
<b>2009</b>	Se amplía la convocatoria específica sectorial a las zonas afectadas por el ajuste del sector de las artes gráficas y el papel.
<b>2010</b>	Se aprueba la convocatoria específica de Garoña

Fuente: elaboración propia

### ***Áreas de Actuación y Características de las Ayudas del programa REINDUS***

El ámbito geográfico de aplicación del programa se limita a las zonas en las que teniendo un tejido industrial relevante en sectores sometido a procesos de adaptación, se produzcan operaciones de ajuste o reestructuración de empresas del sector público estatal y sector privado que afecten sensiblemente al empleo, circunscribiéndose al entorno de las localidades donde sea más acusados sus efectos. En cualquier caso, estará limitado al mapa español de ayudas con finalidad regional autorizado por la Comisión de la UE<sup>24</sup>.

Las ayudas consisten en subvenciones a fondo perdido y/o préstamos reembolsables a entidades y empresas, en dos áreas de actuación específicas, área de infraestructuras y área de iniciativas industriales:

- Área de infraestructuras. El objeto de las medidas de apoyo es la generación de infraestructura técnica e industrial básica como condición

<sup>24</sup> Mapa Español de ayudas de finalidad regional 2007-2013

necesaria para el fomento de la iniciativa industrial en la zona. Uno de los muchos factores que determinan la localización de una industria es la existencia de infraestructuras industriales. El programa apoya iniciativas públicas tendentes a conseguir suelo industrial de calidad, competitivo, con adecuadas infraestructuras de energía, comunicaciones, transporte, etc. que hagan atractivos los territorios para el crecimiento empresarial. Las actuaciones se refieren tanto a infraestructuras básicas como de servicios comunes.

- Área de iniciativas industriales. Las ayudas destinadas a esta área de actuación tienen como objetivo el arranque y ejecución de iniciativas empresariales de carácter productivo que generen empleo y que actúen como fuerza motriz del desarrollo empresarial. Se priorizan las iniciativas procedentes de las PYMES, que incorporen procesos de elevado contenido tecnológico, dirigidos a sectores emergentes, que supongan una diversificación industrial, etc.

Las características de las ayudas de cada área de actuación, las actuaciones y objeto de la ayuda, los beneficiarios, el tipo de financiación y la modalidad y cuantía de la ayuda son:

<b>Características generales de las Ayudas Reindustrialización</b>			
	<b>AREA INFRAESTRUCTURA</b>		<b>AREA INDUSTRIA</b>
Actuaciones	Infraestructura básica	Realización de inversiones en infraestructuras técnicas e industriales de uso común o compartido: Parques tecnológicos, suelo industrial, acceso a redes de transporte y de telecomunicaciones	Iniciativas industriales productivas, generadoras de empleo y que actúen como fuerza motriz del desarrollo empresarial. Se prioriza proyectos: 1.- que supongan fortalecimiento y diversificación de la estructura industrial. 2.- Aprovechar capacidades y potencialidades de la zona que produzcan una dinamización de la economía local. 3.- Desarrollo empresarial sectores maduros que incorporen procesos de elevado contenido tecnológico. 4.- Instalar y ampliar industrias de sectores emergentes
	Infraestructura de servicios	Iniciativas sin ánimo de lucro que proporcionen soluciones tecnológicas para la mejora de la productividad de las pymes	
Objeto de la Ayuda	Inversiones en activos fijos y resto de costes necesarios: gastos de personal, materiales, colaboraciones externas y otros.		Inversiones en activos materiales especialmente bienes de equipos nuevos y las inversiones tecnológicas. Inversiones en activos inmateriales (Transferencia de tecnología)
Beneficiarios	Entidades públicas, incluyendo empresas públicas dependientes, Instituciones sin ánimo de lucro y asociaciones de empresas de servicios de uso común o compartido de carácter técnico que no se dedique a otras actividades industriales, comerciales y de servicios distintas al área infraestructuras.		Empresas y asociaciones de empresas públicas y privadas con actividad productiva de carácter industrial
Financiación	Subvenciones y préstamos reembolsables sin interés, 5 años de carencia y 10 años de amortización		Préstamos reembolsables sin interés, 5 años de carencia y 10 años de amortización
Modalidad y cuantía de la ayuda	Subvenciones hasta un máximo del 50% del presupuesto financiable. Préstamos sin interés hasta el 75% del presupuesto financiable.		Préstamos sin interés hasta el 75% del presupuesto financiable. El beneficiario financiación mínima del 25% de la inversión financiable. Límite de intensidad de ayuda del Mapa de ayudas finalidad regional 2007-2013

Elaboración propia a partir de la orden de bases

La orden de bases reguladoras de las ayudas a las actuaciones de reindustrialización establece las siguientes condiciones de elegibilidad de los proyectos:

- Las zonas que reciban ayudas deberán estar incluidas en el mapa español de ayudas de finalidad regional aprobado por la Comisión Europea.
- Para todas las áreas de actuación, se obliga a que las inversiones en activos fijos que hayan recibido ayudas deberán mantenerse y dedicarse a los fines previstos durante un periodo mínimo de 5 años. Para las PYMES se reduce a 3 años.
- Las cuantías máximas de las ayudas que perciban los destinatarios no podrán sobrepasar los límites de intensidad de ayudas establecidas en las directrices comunitarias sobre ayudas de Estado y, en especial, en su caso, el mapa español de ayudas con finalidad regional.
- El beneficiario como mínimo financiará el 25% de la inversión.

Se excluyen del área de iniciativas industriales los proyectos relativos a la industria del carbón, a la industria siderúrgica y de fibras sintéticas, de la construcción naval, pesca y acuicultura y agrarios y a las empresas medianas y grandes durante el proceso de reestructuración. Con ello se adecuan las ayudas de REINDUS a las directrices comunitarias de ayudas de Estado con finalidad regional.

### **2.2.2 Tipología de convocatorias de REINDUS**

El programa REINDUS establece tres tipos de convocatorias. Una convocatoria general que constituye el marco general de ayudas para el conjunto del territorio nacional; una convocatoria específica para zonas con sectores afectados por procesos de deslocalización. Esta convocatoria se estableció por primera vez en el año 2006 para los sectores textil- confección; calzado, mueble, juguete. Desde entonces se realiza una convocatoria de forma ininterrumpida que ha ido incluyendo más sectores afectados por deslocalización. Así, en 2007 se incluyó los sectores de curtidos y marroquinería y en 2009 artes gráficas y papel.

Por último REINDUS establece convocatorias territoriales que constituyen el marco específico para resolver circunstancias especiales de un territorio que ha requerido una actuación concreta por parte del Gobierno para impulsar el desarrollo económico de esa zona. Suelen ser zonas afectadas principalmente por niveles elevados de despoblación o aumento significativo del desempleo producido por procesos de reestructuración de un sector industrial específico que además es motor de la economía de la zona afectada (Ver ANEXO I características de las convocatorias).

### 2.2.3 Distribución territorial de las ayudas

La distribución territorial de las ayudas se articula a través de convocatorias anuales con presupuestos independientes a cargo de los presupuestos generales del Estado asignados al MITYC y de forma complementaria, se utiliza el Atlas de Reindustrialización en España del MITYC, publicado por primera vez en octubre de 2008. Este atlas es una herramienta gráfica de apoyo para identificar zonas prioritarias de actuación, establecimiento de estrategias y de valoración de los resultados obtenidos por el programa.

En siguiente cuadro se recogen la evolución del presupuesto de REINDUS para cada una de las convocatorias desde 2005

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	TOTAL
<b>C. GENERAL</b>	85,98	95,46	109,82	115,42	136,42	128,72	671,82
<b>SECTORIAL</b>		52,41	56,41	57,54	67,98	64,68	299,01
<b>CAMPO DE GIBRALTAR</b>	29,68	33,38	33,38	34,04	40,85	40,85	212,19
<b>RIVERA DEL EBRO</b>	1,0						1,00
<b>FERROL</b>		46,50	46,50	47,43	66,17	65,12	271,72
<b>M. IZDO NERVION</b>			7,00	7,00	13,19	12,99	40,18
<b>PLAN TERUEL</b>			6,00	6,17	19,97	16,97	49,10
<b>PLAN SORIA</b>			5,00	5,10	15,69	15,69	41,49
<b>JAEN XXI</b>			6,00	6,14	16,93	16,93	46,00
<b>ALMADEN</b>				7,00	6,00	5,35	18,35
<b>VINAROS</b>				7,00	7,00		14,00
<b>BAHIA DE CÁDIZ</b>				100,00	115,82	106,82	322,64
<b>CANARIAS</b>						12	12,00
<b>GAROÑA</b>						25	25,00

Elaboración propia a partir de los datos de las memorias del MITYC y BOE

### 2.2.4 Procedimiento administrativo del programa de ayudas REINDUS

El procedimiento de tramitación<sup>25</sup> o concesión de las ayudas, se inicia con la presentación de solicitudes por parte de los interesados en el plazo que indican las resoluciones de las convocatorias. Las solicitudes que cumplan las condiciones de elegibilidad (ver apartado 2.2.1) pasan a la siguiente fase de evaluación de proyectos.

La evaluación de los proyectos consta de una valoración técnica y una evaluación del proyecto. La valoración técnica se realiza por los servicios del órgano instructor y/o las Comunidades Autónomas o entes locales que tengan convenio de colaboración con el MITYC. El informe de valoración se remite al Comité de

<sup>25</sup> Ver Anexo I Plazos establecidos y documentación en cada Fase del Programa REINDUS

Gestión y Coordinación, quien en régimen de concurrencia competitiva resuelve según los siguientes criterios:

<b>Criterios de evaluación de los proyectos</b>				
<b>Orden criterio</b>	<b>Criterio</b>	<b>Peso</b>	<b>Umbral</b>	<b>Máximo</b>
1	Adecuación de la entidad y de la actuación a realizar	0	1	1
2	Capacidades generales de la entidad	10	1	6
3	Capacidad financiera de la entidad	10	1	20
4	Realización de la actuación en el ámbito geográfico de aplicación	25	1	100
5	Efectos sobre el empleo de la zona	25	1	100
6	Calidad y viabilidad técnica	20	1	20
7	Viabilidad económica y financiera	10	1	6

Elaboración propia a partir de los datos de la memoria REINDUS 2009

La fase de evaluación finaliza con la propuesta de resolución provisional de ayudas emitida por el Director General de Industria que indica la ayuda aprobada para el proyecto. La propuesta de resolución provisional se eleva a definitiva cuando los beneficiarios aceptan la ayuda propuesta y presentan la documentación requerida en esta resolución.

Todas las convocatorias anuales REINDUS se aprueban normalmente en las mismas fechas y el procedimiento de concesión de las ayudas se lleva a cabo a la vez, de forma que las convocatorias específicas (las territoriales y deslocalización) se resuelven y pagan antes que la convocatoria general, la cual absorbe los remanentes presupuestarios que se producen en ellas.

### **2.2.5 Implementación del programa**

El programa se inició en 1997 con una única convocatoria general dirigida a zonas afectadas por ajustes del sector público estatal, en el que se apoyaron 46 actuaciones de reindustrialización en 10 comunidades autónomas y 106,1 millones de euros. Desde entonces se han convocado ayudas de forma ininterrumpida y el programa se ha flexibilizado ampliando su ámbito de aplicación y su presupuesto. En 2006 el presupuesto pasa de 117 millones de euros a 228 millones. A partir de 2007 el presupuesto destinado al programa REINDUS aumenta como consecuencia de las medidas tomadas por el Gobierno frente a la crisis económica. Además, desde 2008 el número de proyectos aprobados también ha ido aumentando de manera significativa.

Desde el inicio del programa en 1997 los resultados acumulados recogidos en la memoria de REINDUS son:

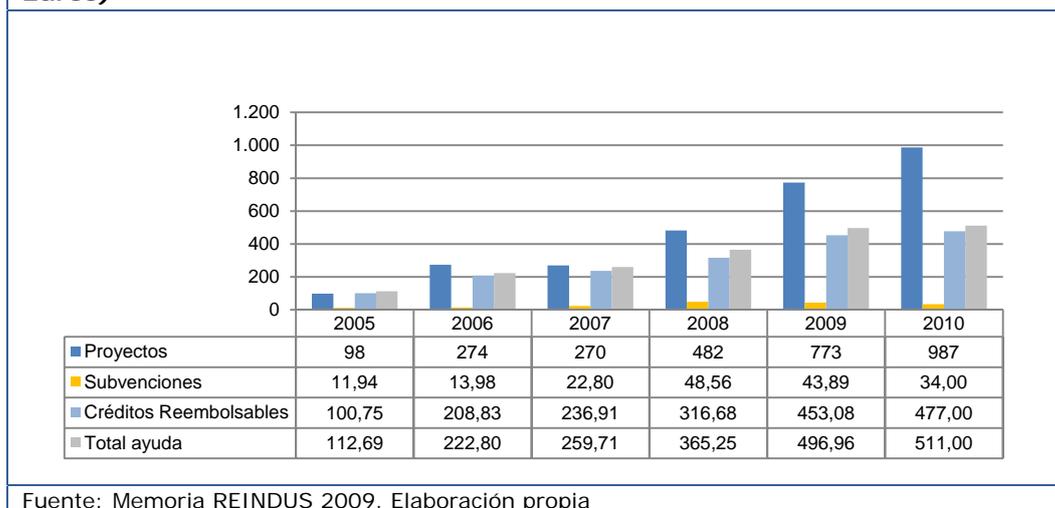
### Resultados acumulados del programa REINDUS 1997-2010

	1997-2010
Presupuesto (Millones de €)	3.020
Nº de Convocatorias	53
Nº de Solicitudes	9.548
Nº de proyectos aprobados	3.598
Ayudas otorgadas (Millones de €)	2.753
Inversión (Millones de €)	10.045
Empleo directo	19.962

Elaboración propia a partir de los datos de la memoria REINDUS 2010

En el periodo comprendido entre 2005 y 2010, objeto de esta evaluación, el número de proyectos beneficiarios de las ayudas ha pasado de 98 a 987. Estos proyectos recibieron en 2005 en conjunto una ayuda total de 112,69 millones de euros.

### Evolución de las ayudas concedidas por REINDUS 2005-2010 (Millones de Euros)



Fuente: Memoria REINDUS 2009. Elaboración propia

En 2010 las ayudas concedidas alcanzaron los 511 millones de euros para un total de 987 proyectos beneficiarios que supusieron una inversión movilizada de 1.797,80 millones de euros y una creación de empleo de 3.991 puestos de trabajo.

Las ayudas concedidas de cada Área de actuación en 2010 se corresponden con la siguiente caracterización:

### Caracterización de las ayudas REINDUS EN 2010

Iniciativas industriales	Percentil 10	Mediana	Percentil 90
Inversión	120.346	698.591	4.296.549
Préstamo	56.213	300.000	1.467.364
Empleo directo	1	4	16
Infraestructura industrial	Percentil 10	Mediana	Percentil 90
Inversión	90.250	421.173	2.000.000
Subvención	0	100.000	324.291
Préstamos	0	209.012	1.000.000

Elaboración propia a partir de los datos de la memoria REINDUS 2010

Por CC.AA, Andalucía fue la comunidad que recibió más ayudas en 2010, con un total 196 millones de euros para 281 actuaciones aprobadas, con una inversión movilizada de 698,3 millones de euros y 1.303 de empleos directos creados.

### Distribución regional de las ayudas REINDUS por CC.AA en 2010

	Nº Solicitudes 2010	Proyectos aprobados	Resultados 2010 (Millones de euros)				Empleo directo
			Inversión	Subvención	Préstamo	Total ayudas	
Andalucía	651	281	698,3	13,8	182,1	196	1.303
Castilla y León	276	137	247,9	8,9	78,4	87,3	579
Galicia	277	116	172	2,4	76,3	78,7	446
C. Valenciana	352	133	101,2	0,9	35,3	36,2	695
Aragón	123	72	109,6	2,7	30,1	32,9	278
Extremadura	93	33	65,4	0,3	15,9	16,2	224
Castilla-La Mancha	77	34	56,5	1,9	14,1	16,1	145
País Vasco	15	9	267,7	0,8	12,2	13	12
Canarias	113	38	23,6	1,7	10	11,7	104
P. Asturias	47	14	20,1	0	4,4	5,4	84
Cantabria	24	7	12	0	4,2	4,2	2
C. Madrid	21	4	12,6	0	3,6	3,6	62
Cataluña	25	6	6,3	0,1	2	2,1	31
Murcia	41	8	4,1	0,1	1,7	1,9	24
Navarra	2	1	0,2	0	0,1	0,1	2
<b>Total</b>	<b>2.137</b>	<b>893</b>	<b>1.797,5</b>	<b>33,6</b>	<b>470,4</b>	<b>505,4</b>	<b>3.991</b>

Elaboración propia a partir de los datos de la memoria REINDUS 2010

A nivel provincial se han concedido ayudas a 42 provincias. Cádiz es la provincia que más ayudas ha recibido (170 proyectos aprobados y 151,8 millones de euros), seguida de A Coruña, Burgos, Jaén, Soria y Alicante. Todas ellas, excepto Burgos, tienen convocatorias específicas de actuaciones de reindustrialización.

## 2.2.6 Seguimiento y evaluación del programa

REINDUS realiza un seguimiento de las ayudas concedidas, definido como seguimiento ejecutivo (también llamado justificación y comprobación de la realización del proyecto). El beneficiario debe presentar justificación de las inversiones realizadas en los plazos regulados, y se realiza una comprobación técnico-económica y visita *in situ* para conocer la realización efectiva del proyecto por parte del MITYC. El seguimiento ejecutivo abarca un periodo de tiempo de dos años desde la resolución de concesión de las ayudas. El seguimiento ejecutivo está finalizado para las convocatorias de 2006 y 2007.

Plazos de la fase de justificación y comprobación			
	Sin prórroga	Con prórroga	
Fecha tope de ejecución de la inversión	31 de diciembre del año de concesión	30 de junio del año posterior a la concesión	
Fecha tope de pago	31 de marzo del año posterior a la concesión	1 de octubre del año posterior a la concesión	
Fecha tope de la creación de empleo	31 de mayo del año posterior a la concesión	1 de octubre del año posterior a la concesión	
Fecha tope de justificación	31 de mayo del año posterior a la concesión	1 de octubre del año posterior a la concesión	

Elaboración propia a partir de los datos de la memoria REINDUS 2009

Finalizado el seguimiento ejecutivo se emite la Certificación Acreditativa de la Ejecución del Proyecto que determina el grado de cumplimiento (total o parcial) o por el contrario, se constata si hubo incumplimiento de las condiciones recogidas en las resoluciones de concesión de las ayudas. Si los resultados del proceso no son favorables los expedientes son revocados totalmente y desembocan en un proceso de reintegración total de la ayuda.

El cuadro siguiente muestra los expedientes que tienen la certificación acreditativa (finalizado el seguimiento ejecutivo). Puede observarse que de la convocatoria de 2006 se han certificado 218 de los 259 justificados por los beneficiarios, se ha apoyado una inversión de 499,95 millones de euros con una creación de empleo directo 1.101 puestos de trabajo. En los expedientes de 2008 se han certificado 82 de los 322 expedientes justificados y aun no hay datos definitivos ya que el seguimiento ejecutivo tiene una duración aproximada de 2 años desde la concesión de la ayuda.

Seguimiento ejecutivo de las convocatorias 2006-2008			
	2006	2007	2008
Nº expedientes con ayuda concedida	275	360	486
Nº expedientes justificados	259	322	436
Nº expedientes informe económico	35	152	
Nº expedientes pendientes informe económico	4	86	
Nº Expedientes revocados	2	2	
<i>Expedientes Acreditados:</i>			
- Nº Certificados Acreditados	218	82	
- Inversión movilizada ( millones €)	499,95	172,52	
- Ayuda REINDUS( millones €)	159,79	41,97	
- Empleo directo	1.101	741	

Elaboración propia a partir de los datos de la memoria REINDUS 2009

Una vez emitida la Certificación Acreditativa, los expedientes son objeto de un seguimiento administrativo que abarca todo el periodo de amortización del préstamo.

El programa tiene asociado para su seguimiento y análisis un conjunto de indicadores del proceso, del proyecto y de impacto. El cuadro de resultados del programa REINDUS siguiente recoge los indicadores de las memorias correspondientes a los años 2008 a 2010.

<b>Resultados del programa REINDUS 2008-2010</b>			
	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Nº solicitudes presentadas	1.222	1.663	2.137
Nº solicitudes concedidas	491	774	893
Ayuda Total concedida (Millones de €)	373,4	498,2	505,4
Inversión Movilizada (Millones de €)	1.488,00	1.875,80	1.797,80
Empleo generado	2.617	3.520	3.991

Elaboración propia a partir de los datos de la memoria REINDUS 2010

Los resultados del programa se incorporan al atlas de reindustrialización, herramienta gráfica para el análisis de los resultados de REINDUS y para el establecimiento de zonas de acción prioritarias en las convocatorias sucesivas. El atlas incluye a nivel nacional y provincial:

- Los indicadores de resultado de REINDUS: Solicitudes presentadas y concedidas, inversión movilizada, empleo creado y ayuda concedida.
- El análisis regional del marco industrial (localización de los sectores industriales, la evolución del empleo y del desempleo industrial) y socioeconómico (la evolución de la población, la densidad de población, nivel de renta, indicador de desempleo y evolución del empleo).

Los datos se recogen mediante un sistema informático que cambió en 2005, estando los datos asociados a los préstamos vivos de años anteriores pendientes de migración a fecha 1 de octubre de 2009<sup>26</sup>.

El cuadro adjunto recoge los indicadores del ejercicio 2009 así como los indicadores que se han definido para el Cuadro de Mando de Ayudas que formará parte del Cuadro de Mando Integral del MITYC a partir de 2010.

<sup>26</sup> Memoria REINDUS 2009

### Cuadro conjunto de Indicadores del Programa y resultado del año 2009

Indicadores REINDUS		Indicadores Cuadro de Mando
<b>TRAMITES ASOCIADOS A LA CONCESION</b>	<b>2009</b>	<b>INDICADORES DE PROCESO</b>
Admisión Solicitudes		Temporales
Nº Convocatorias	9	Fecha Publicación Ayudas
Plazo de solicitud	06/02/2009	Fecha Propuesta Resolución
Nº Expedientes	1776	Fecha Resolución
Nº solicitudes válidas	1734	Fecha de Pago
Requerimiento de Subsanación	322	Volumen de Tramitación
Desestimientos antes de Comité Evaluación	64	Nº solicitudes presentadas
Comunicación Elegibilidad	1513	Nº solicitudes concedidas
Evaluación de Solicitudes		Importe ayudas concedidas
Fecha del Comité	31/03/2009	Ejecución Preupuestaria
Nº Aprobadas	793	<b>INDICADORES TRANSVERSALES</b>
Lista de espera	567	Gestión Telemática
Denegadas	310	Igualdad efectiva
Propuesta de Ayudas		Acciones positivas de género
Propuestas Provisionales realizadas	876	Discapacidad
Alegaciones	137	Mejora y Reducción de Cargas Administrativas
Desestimientos tras Comité	89	Actividades de Difusión de las Ayudas
Resolución y Pago de Ayudas		<b>INDICADORES DE IMPACTO</b>
Resoluciones de Concesión y Pagos	780	Empleo directo
<b>OTROS TRAMITES ASOCIADOS</b>		Empleo Indirecto
Tramitación		Empleo Total del Sector
Prorrogas	401	Inversión Inducida
Renuncias	66	Inversión Movilizada
Revocaciones	51	<b>DATOS BENEFICIARIOS</b>
Seguimiento Ejecutivo		Tipo de empresa
Informes Económicos	259	Categoría empresa( gran empresa PYMES)
Visitas	123	
Informes Técnicos	154	
Certificaciones Acreditativas	157	
Seguimiento Administrativo		
Ingresos Tesoro Público	117	
Cancelación Aavales	383	

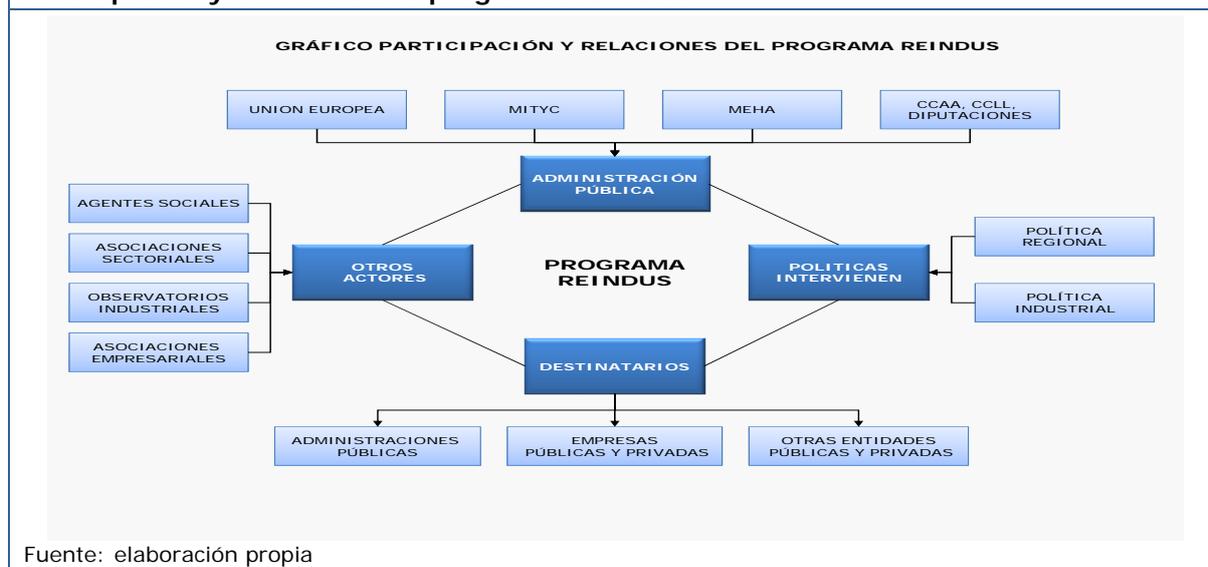
Elaboración propia a partir del atlas de reindustrialización 2009

### 2.2.7 Actores Relevantes de la Intervención<sup>27</sup>

La doble naturaleza de REINDUS, en sus dimensiones de ayuda regional e instrumento industrial, motiva que exista una multiplicidad de agentes y actores que intervienen, de un modo u otro, en el contexto en el que actúa REINDUS. Su actuación está condicionada o afectada, con mayor o menor intensidad, por el programa en sus distintos aspectos: diseño y planificación estratégica, diseño operativo, implementación, resultados y expectativas.

<sup>27</sup> En el anexo I se puede consultar la normativa relacionada con el programa

## Participación y relaciones del programa REINDUS



### *Actores institucionales públicos*

En el plano institucional se identifican como actores claves distintos niveles de gobierno y administración: a nivel europeo, de la AGE, autonómico y local.

**Nivel europeo.** La Comisión Europea, a través de la Dirección General de Política Regional y la Dirección General de la Competencia tiene un papel determinante en la definición del marco general de las ayudas estatales y el ajuste de REINDUS a las normas comunitarias. La Comisión Europea es la que aprueba las directrices que deben regir las ayudas de carácter regional, el Mapa Español de Ayudas de Finalidad Regional al que debe ajustarse REINDUS, y las Órdenes de Bases reguladoras del programa. Además a partir de 2011 los proyectos podrán ser cofinanciados con fondos FEDER y por tanto la implementación de las ayudas deberá adecuarse a las normas para la gestión de fondos estructurales y someterse al régimen de control, supervisión y evaluación establecidos.

**Administración General del Estado.** Los objetivos y el ámbito de incidencia del programa tienen una clara naturaleza transversal, como se analizará con más detalle en el capítulo cuatro:

#### *Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.*

Es el actor institucional más relevante como responsable del desarrollo de las competencias en materia industrial y del programa REINDUS en particular. En su organigrama destaca la *Secretaría General de Industria*, de la que dependen la Dirección General de Desarrollo Industrial, responsable de la ejecución del programa de ayudas REINDUS, y la Dirección General de Política de la Pequeña y Mediana Empresa competente en la elaboración y aplicación de las políticas de apoyo y promoción de la actividad de las pequeñas y medianas empresas, encaminadas a la mejora de la competitividad de éstas, que desarrolla también líneas de ayudas dirigidas a las PYMES.

En el seno del propio MITYC destaca otro actor relevante, los *Observatorios Industriales*, incardinados dentro de la DGI. En el marco de la Declaración para el Diálogo Social 2004 se pusieron en marcha diez observatorios industriales para sectores claves del tejido productivo español y que se encuentran afectados por la situación actual de competencia creciente en el mercado mundial<sup>28</sup>

Están integrados por representantes de la Administración Pública ( Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y por el Ministerio de Trabajo e Inmigración), de la organización empresarial más representativa del sector, las organizaciones sindicales UGT y CCOO y la Federación de Entidades de Innovación y Tecnología (FEDIT). No existe un observatorio de carácter transversal que analice los problemas comunes relativos a logística, transporte, etc. que afectan a todos los sectores.

El objetivo de estos Observatorios Industriales es aunar esfuerzos para fomentar el desarrollo y modernización de los sectores industriales, en aspectos tales como la potenciación de la capacidad productiva y exportadora de las empresas, de consolidación de inversiones y empleo, modernización tecnológica y adaptación a las nuevas condiciones internacionales de competencia. Están considerados como instrumento activo de política industrial, que contribuye a dar respuesta a los retos que plantean la globalización de la economía, la preservación del medio ambiente, la ampliación de la UE, la sociedad del conocimiento, la modernización tecnológica y los desequilibrios territoriales entre otros.

Ministerio de Economía y Hacienda (MEH). En el seno de este Departamento Ministerial destaca el *Consejo Rector de Incentivos Regionales*, como órgano encargado de programar y promover las actuaciones estatales en materia de incentivos regionales, de velar por la coordinación de estos incentivos con los restantes instrumentos de la política de desarrollo regional y con las ayudas sectoriales con incidencia regional.

Por su parte, la *Comisión Nacional de la Competencia (CNC)* es un organismo público adscrito al MEH, encargado de preservar, garantizar y promover la existencia de una competencia efectiva en los mercados en el ámbito nacional, así como de velar por la aplicación coherente de la Ley de Defensa de la Competencia mediante el ejercicio de las funciones de instrucción, resolución, impugnación, arbitraje, consulta y promoción de la competencia<sup>29</sup>. El Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero por el que se aprueba el Reglamento de Defensa de la Competencia (arts. 7 y 8), precisa que el análisis de las ayudas versará sobre aspectos tanto jurídicos como económicos, pudiendo llegar a valorar aspectos como el plan estratégico en el que la ayuda se integra, sus

---

<sup>28</sup> En el año 2005 se crearon seis Observatorios para los sectores de Electrónica, Tecnologías de la Información y Telecomunicaciones, Fabricación de Automóviles y Camiones, Fabricación de Bienes de Equipo, Fabricación de Equipos y Componentes para automoción, Químico y Textil-confección. En 2006 se constituyeron los Observatorios Industriales para los sectores de la Madera y del Metal. Y en 2009 los Observatorios Industriales para los sectores de la Construcción y del Papel.

<sup>29</sup> El papel de la CNC y de las autoridades de competencia autonómicas sobre ayudas públicas se desarrolla en el artículo 11 de la LDC y en los artículos 7 y 8 del Reglamento. En general, las funciones y atribuciones de la CNC en materia de ayudas públicas se sustentan sobre los siguientes instrumentos: investigación, análisis y seguimiento de las ayudas públicas, asesoramiento en relación con las ayudas de Estado notificadas a la Comisión Europea, cauces de información entre las distintas autoridades de competencia y se defiende una mayor transparencia en la concesión de las mismas a través de diferentes instrumentos.

bases reguladoras o los elementos positivos y negativos de su concesión dentro de la denominada prueba de sopesamiento de la ayuda.

**Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales.** Las CCAA ostentan las competencias en materia de industria y de promoción y desarrollo económico y llevan a cabo actuaciones estableciendo también ayudas de carácter industrial y de política regional. Dentro de los instrumentos de política regional a nivel de CCAA destacan las *Agencias de Desarrollo Regional* (ADRs) gestoras de los fondos comunitarios FEDER y de las ayudas de incentivos regionales en su ámbito de actuación.

Las EELL desarrollan también actuaciones en materia industrial, bien en la promoción de suelo e infraestructuras industriales o servicios, bien sirviendo de cauce de tramitación y difusión de las ayudas públicas de las distintas AAPP.

Las CCAA y Corporaciones Locales intervienen en la gestión de las ayudas REINDUS en las convocatorias territoriales específicas a través de convenios de colaboración con las Agencias de Desarrollo Regional como la de Ferrol, Eume y Ortegá, o con otras entidades locales como en la convocatoria de Campo de Gibraltar con la participación de la Mancomunidad de municipios de Campo de Gibraltar o la participación de las Diputaciones como la convocatoria de Bahía de Cádiz con el convenio con IDEA.

#### *Otros Actores*

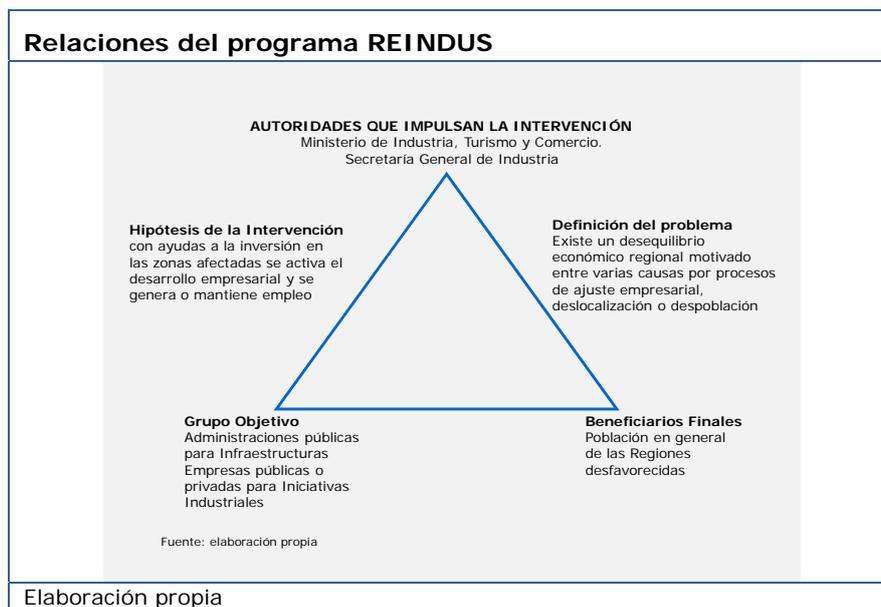
Los actores institucionales privados o con determinadas funciones públicas asignadas son los agentes sociales, asociaciones sectoriales, agrupaciones empresariales y Cámaras de Comercio principalmente. Cada una de ellas juega un rol determinado, dentro de la concertación social en la definición de políticas e instrumentos (los sindicatos y asociaciones empresariales), bien en la difusión, asesoramiento y tramitación de ayudas de los proyectos (Cámaras de Comercio), o en el desarrollo de dichos proyectos (asociaciones empresariales o FEDIT).



### 3. ENFOQUE Y METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN

#### 3.1. Enfoque de la Evaluación

El Programa REINDUS pretende, como se ha indicado, la regeneración y el desarrollo del tejido industrial de zonas afectadas por procesos de ajuste empresarial, deslocalización industrial y/o despoblación, con la finalidad de fomentar el aumento de la actividad industrial y el mantenimiento y/o generación del empleo industrial, a través de ayudas a la inversión en dos direcciones: infraestructuras, con objeto de dotar a las zonas afectadas de infraestructuras básicas y de servicios necesarios para atraer la localización de empresas del sector industrial, y un segundo nivel apoyando iniciativas empresariales públicas o privadas que generen empleo y actúen de fuerza motriz del desarrollo del sector productivo industrial. Con ello pretende conseguir en las zonas donde actúa, unas condiciones óptimas para la localización y mejora de las actividades productivas, así como la mejora, expansión y aumento de la productividad de las iniciativas industriales. Y de este modo generar impactos positivos en las magnitudes económicas de los territorios que les haga converger con la media nacional y mejorar su posición relativa respecto a las regiones europeas.



A partir de esta hipótesis de la intervención, la evaluación se aborda desde una perspectiva integral del programa que analiza el ajuste de la dimensión estratégica y operativa de REINDUS respecto a los objetivos de la política regional europea y de la política industrial, el diseño e implementación, así como los resultados alcanzados a través de criterios de evaluación.

Uno de los objetivos explícitos de la nueva orientación de la política económica, regional e industrial de la UE, así como de la nueva política industrial diseñada en España, es generar actividades económicas,-en este caso concreto en el ámbito

industrial-, con un alto componente de I+D, innovación y ganancias en productividad. Por ello, en el análisis de la intervención y de los resultados se prestará especial atención a la contribución del programa en términos de I+D+i.

La evaluación se estructura sobre la base de las siguientes preguntas principales de evaluación<sup>30</sup>:

¿Es el programa REINDUS el instrumento adecuado para dar respuesta a los problemas identificados de convergencia regional y necesidades industriales en los territorios afectados por declive industrial? y ¿Qué peso tiene REINDUS en el conjunto de ayudas de Estado de finalidad regional y entre las ayudas a la industria del MITYC?

¿Es adecuado el diseño, estructura y configuración del programa con respecto a los objetivos perseguidos y la identificación de los problemas existentes? ¿Es adecuado el marco de elegibilidad de los proyectos y territorios objetivo de las ayudas instrumentadas por el programa? ¿Es adecuado el presupuesto y dimensionamiento presupuestario con el que está dotado REINDUS?

¿Qué grado de complementariedad tiene el programa en relación con el conjunto de instrumentos de política de corrección de desequilibrios regionales y de política industrial del conjunto de AAPP con competencias en la materia, en especial en el marco de la AGE?

¿En qué medida la ayuda concedida por REINDUS ha dinamizado la inversión y el empleo en el sector industrial en los territorios donde se han recibido?

### 3.2. Metodología de la Evaluación

Las herramientas de recopilación y análisis de la información que se han utilizado han sido las siguientes:

- 1) Análisis de la bibliografía referida a desequilibrios regionales, política regional y política industrial. El material bibliográfico se ha empleado para proporcionar información relativa a:
  - Contextualización del programa REINDUS dentro de la política regional e industrial en España y alineamiento con dichas políticas en la UE. Diagnóstico de los problemas que justifican la intervención.
  - La lógica de la intervención pública, su apoyo teórico y su articulación práctica.
  - La complementariedad de REINDUS dentro del marco de distribución competencial entre las distintas AAPP intervinientes.

- 2) Análisis estadísticos:

---

<sup>30</sup> El anexo II detalla la matriz de preguntas y criterios empleados en la presente evaluación.

Tomando como base los datos de los que dispone el MITYC respecto a los proyectos presentados y concedidos en el período de evaluación (2005-2010), se han elaborado tres ficheros de datos<sup>31</sup>:

- *Fichero de proyectos*, con el objeto de explotar los datos disponibles en términos de proyectos. En especial, los objetivos perseguidos han sido:
  - Caracterización de los proyectos que se presentan a REINDUS, y su comparación con los proyectos que resultan finalmente beneficiarios
  - Resultados de los proyectos en términos de compromiso de generación de empleo, y en la medida de lo posible, empleo efectivamente creado; tipología y naturaleza de las inversiones acometidas.
  - Confluencia de ayudas públicas para los proyectos presentados a REINDUS.
- *Fichero de municipios*. Tomando como base la definición que realiza el MITYC de los territorios que presentan necesidades en términos de desequilibrio regional e industrial a nivel de municipio, se han contrastado los criterios de elegibilidad teóricos fijados por el Mapa de Ayudas a la Reindustrialización de REINDUS y los territorios efectivamente receptores de las ayudas
- *Fichero de empresas*. Con él se pretende determinar qué volumen de empresas resultan beneficiarias del programa y en qué grado existe una concentración de solicitudes y ayudas concedidas

A partir de los datos de la Tesorería de la Seguridad Social correspondientes a empresas solicitantes y beneficiarias de REINDUS, se ha realizado un análisis de la evolución del empleo de dichas empresas y de la sostenibilidad del empleo generado a lo largo del período de evaluación. Igualmente se ha contrastado el empleo generado o mantenido por aquellas empresas no beneficiarias con respecto a las beneficiarias del Programa

Tomando como referencia los datos del Directorio Central de empresas (DIRCE) del INE, se ha analizado en qué grado han evolucionado las actividades industriales en los diferentes municipios potencialmente beneficiarios de REINDUS en las convocatorias territoriales específicas y los sectores afectados por deslocalización industrial

- 3) Encuesta a los solicitantes de ayudas REINDUS (en todas las convocatorias) sobre la valoración de las características y la gestión del programa y la tramitación telemática, la satisfacción de los beneficiarios, los resultados e impactos del programa en materia de empleo e inversión, el grado en que las inversiones se efectúan gracias

---

<sup>31</sup> El anexo II contiene el tratamiento estadístico realizado sobre dichos datos. En él se incluyen las matrices de variables empleadas.

a REINDUS, o en conjunción con otras ayudas públicas, la situación diferencial de solicitantes no beneficiarios respecto a beneficiarios, etc.<sup>32</sup>.

- 4) Encuesta al conjunto del tejido industrial de determinadas convocatorias para tratar de identificar el efecto diferencial de las ayudas y las razones por las que beneficiarios potenciales no solicitan las ayudas.
- 5) Análisis del procedimiento telemático de tramitación y de las previsiones de indicadores a incluir en el Cuadro de Mando.
- 6) Análisis cualitativo consistente en entrevistas en profundidad a empresas, entidades, expertos y organismos e instituciones oficiales, para conocer el grado de ajuste del programa con las necesidades detectadas, el funcionamiento de REINDUS y los resultados que arroja<sup>33</sup>.

### ***Limitaciones encontradas en la evaluación***

La limitación más evidente que presenta la evaluación es la imposibilidad de establecer claras relaciones de causalidad (causa-efecto) entre el programa y los resultados obtenidos. El comportamiento de las empresas o la evolución del empleo en determinados territorios obedece a un elevado número de factores, tales como la situación económica general o particular de un sector industrial o un territorio, la existencia de otros instrumentos o políticas que intervienen, etc.

Por otro lado, la respuesta a determinadas preguntas que se han presentado en la evaluación ha estado condicionada por la información disponible. En concreto no ha sido posible verificar el efecto neto del programa en los Municipios debido a la no disponibilidad de acceso a un mapa de ayudas públicas que recoja la información de todas las ayudas que se otorgan a nivel local.

---

<sup>32</sup> El anexo II recoge la ficha técnica y el cuestionario empleado. Igualmente contiene la ficha técnica del análisis cualitativo.

<sup>33</sup> El anexo III contiene las principales evidencias halladas en el análisis cualitativo efectuado.

## 4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN

### 4.1. La Complementariedad de las políticas e instrumentos de convergencia regional y política industrial

En el presente apartado se examinará la naturaleza transversal de la política industrial y su complementariedad con otras políticas que desarrollen instrumentos que inciden en la corrección de los desequilibrios regionales. Partiendo del análisis teórico de las implicaciones de la política industrial con respecto a la complementariedad, se detallarán de manera somera las políticas y principales instrumentos que inciden en la política industrial y el encaje de REINDUS en dicho esquema, desde un doble enfoque:

- La complementariedad de objetivos. Entendida como la complementariedad del programa con cualesquiera otras políticas, programas, proyectos, o líneas de ayuda que tengan como objetivo, bien directamente, bien indirectamente, la regeneración, mejora o readaptación de la base industrial que permita una mejora del tejido productivo y de las condiciones económicas que posibiliten una mayor competitividad, empleo y desarrollo económico en general. En particular se analizarán la complementariedad de REINDUS en el marco de los instrumentos y programas de la AGE y la existencia de elementos de coordinación entre los distintos departamentos ministeriales.
- La complementariedad entre los distintos niveles de gobierno con incidencia en materia industrial. El marco jurídico político del Estado determina una distribución competencial entre los distintos niveles territoriales: AGE y CCAA. Finalmente se analizará un aspecto crucial, dada la proliferación y fragmentación de programas con incidencia regional e industrial: la coordinación.

Además se analizará la complementariedad de REINDUS con otras ayudas públicas en la financiación de los proyectos beneficiarios.

#### 4.1.1. Complementariedad de objetivos:

Tradicionalmente se ha apuntado a que la política industrial no sólo se lleva a cabo desde el ámbito organizativo y competencial de un departamento ministerial o consejería, -en el caso de las CCAA-, determinado.

No existe un concepto unívoco y estable a lo largo del tiempo de lo que deba entenderse por política industrial. En gran medida dicho concepto, y las intervenciones en que se ha materializado, se han modificado en paralelo a los cambios experimentados por la economía y los sistemas económicos.

En un sentido amplio puede considerarse como política industrial toda aquella intervención llevada a cabo por los poderes públicos, que, a través de un conjunto variado de instrumentos, pretende mejorar el posicionamiento global de

las industrias respecto a un entorno económico cambiante y altamente competitivo, posibilitando y coadyuvando a un cambio estructural industrial (mediante la creación de actividades industriales productivas y la adaptación y mejora competitiva de las ya existentes) de tal modo que se logre la permanencia y viabilidad de la actividad industrial en dicho entorno.

El concepto de política industrial viene caracterizado en gran medida por dos fenómenos contrapuestos y aparentemente contradictorios: la *permanencia* de un tejido productivo industrial ya asentado, a través de su modernización y adaptación, y el *cambio* de esa misma estructura industrial y productiva, mediante la aparición y diversificación industrial en consonancia con los cambios económicos y productivos, en especial, la incorporación de sectores industriales emergentes con elevado valor añadido y proyección de futuro.

Algunos autores han señalado (F. Mas-Verdú y D. Ribeiro Soriano, 2008), siguiendo a otros (Bianchi y Labory, 2006b) que *"la nueva política industrial está compuesta por dos tipos de instrumentos: de un lado, medidas para garantizar el marco competencial en el que se desenvuelven las empresas, y de otro, acciones que buscan favorecer el cambio estructural en la industria con la incorporación de la innovación como factor clave de competitividad"*. Y todo ello como instrumento para hacer frente a los retos fundamentales a los que se enfrenta el tejido industrial: las potencialidades que ofrecen las nuevas formas de producción, la aparición de nuevas naciones y empresas competidoras y las necesidades de nuevos productos basados en los gustos y preferencias de los consumidores.

La política industrial contiene un conjunto de medidas que, siguiendo a J. Meyer-Stamer (1996) pueden agruparse en tres grandes conjuntos u objetivos:

- Modificar la estructura industrial por sectores de modo coordinado, fundamentalmente mediante la reducción de la capacidad instalada en las industrias antiguas y fomentando las nuevas.
- Incidir coordinadamente en la estructura industrial a nivel regional.
- Fomentar la competitividad de la industria.

Por otro lado, la política industrial debe entenderse integrada en el ámbito de actuación de la UE<sup>34</sup>.

Sea como fuere, lo cierto es que la política industrial, como concepto, se enfrenta a una limitación fundamental, que es la dificultad de delimitar con toda claridad sus contornos con respecto a otros ámbitos o políticas públicas lo que va a condicionar la evaluación de cualquiera de las acciones, instrumentos o

---

<sup>34</sup> La nueva política industrial a raíz del Libro Blanco comprende cuatro elementos fundamentales:

El fomento de las inversiones intangibles, toda vez que la economía actual está fundamentada en el conocimiento y la innovación, lo que posibilita un cambio profundo del sistema productivo basado cada vez más en conocimiento e I+D

El desarrollo de la cooperación industrial

El fortalecimiento de la competencia, mediante las mejoras de la productividad y la competitividad de las empresas. En el seno de la UE este objetivo se articula en torno a la creación de un mercado interior que suprime las barreras a los intercambios comerciales; el fomento de las normas comunes (bien reglamentos, normas y certificaciones, basadas en el nuevo enfoque de armonización y normalización; y la eliminación de las distorsiones de la competencia

La modernización de las administraciones públicas relacionadas con la industria

programas que la integran. Así acontece por ejemplo con algunos de los instrumentos más poderosos de la política industrial, tales como el fomento tecnológico y en general las políticas de I+D+i, la política regional fundamentada en cambios de naturaleza estructural, la política fiscal materializada a través de subvenciones, exenciones fiscales o apoyos financieros directos, la protección de industrias incipientes o la política energética o de transportes.

Estamos, por tanto, ante una política claramente transversal, tal vez la que más, considerando el conjunto de políticas con las que incide o interactúa y la multiplicidad de objetivos que persigue. Este hecho motiva que dicha política cuente con escasos instrumentos exclusivamente correspondientes al ámbito de la política industrial.

El gráfico de Objetivos de las distintas políticas con respecto a la política industrial y el programa REINDUS siguiente, presenta de forma sintética la naturaleza transversal y complementariedad de los objetivos estratégicos de la política industrial en general, y del programa REINDUS en particular, en relación con el resto de políticas que comparten en un alto grado los objetivos generales de crecimiento económico y competitividad. Se sigue el esquema que en su día apuntó J. Meyer-Stamer (1996) al señalar los ámbitos públicos que inciden en los mismos espacios que la política industrial, y se resalta el grado de intensidad en la complementariedad del objetivo estratégico de REINDUS con los grandes objetivos de las políticas señaladas.

El conjunto de políticas se alinea en tres ejes, según la complementariedad de sus objetivos con respecto a los tres subobjetivos estratégicos que persigue la política industrial, a saber: la modificación de la estructura industrial sectorial (eje A), la incidencia en la estructura industrial a nivel regional (eje B) y el fomento de la competitividad de la industria (eje C).

Así, las políticas señaladas en el eje A comparten, en mayor o menor grado, los objetivos de modificación de la estructura industrial sectorial y el fomento de la competitividad, -a través de incrementos en la productividad-, de la industria.

En relación con la política de empleo, la política industrial no constituye un fin en sí misma, sino que puede ser entendida como un claro instrumento para la creación y mantenimiento de puestos de trabajo, en especial de aquellos más productivos y que generen mayores ingresos. Y a la inversa, la política de empleo, cuyo objetivo fundamental es la creación y mantenimiento de empleos, en especial los más productivos, estables y de mayor salario, puede incidir en este objetivo de la política industrial y de REINDUS mediante la articulación de planes y actuaciones que mejoren la capacitación de los trabajadores. Por otro lado se puede orientar a la capacitación en determinados sectores, actividades o industrias emergentes con mayor proyección de futuro, contribuyendo a la modificación de la base industrial<sup>35</sup>.

Otro tanto sucede con la política de I+D. La innovación y mejora tecnológica persigue dos objetivos principales: el fomento del capital físico (hardware) nuevo y la adquisición de "saber hacer" (know-how), con el objeto de posibilitar el

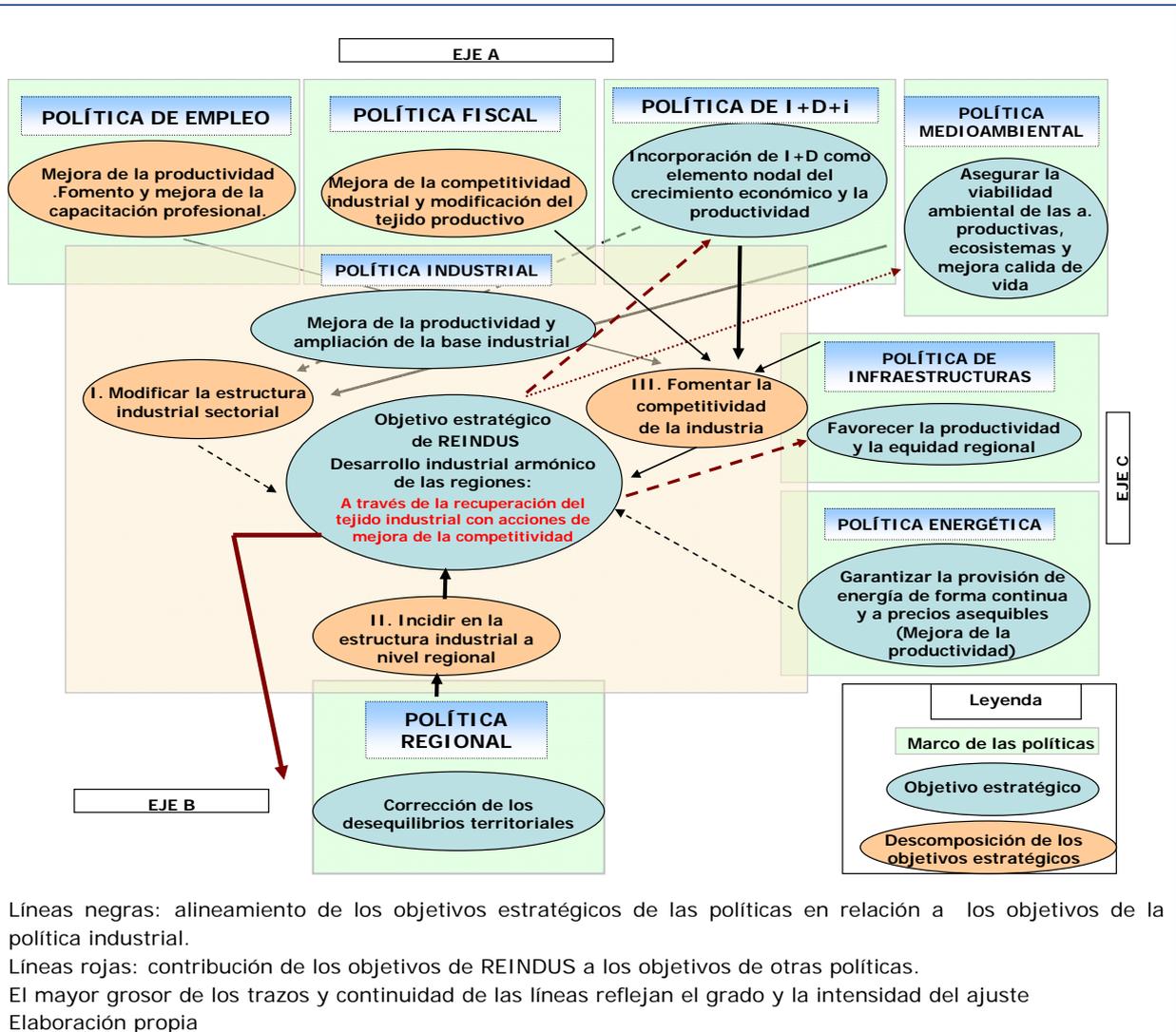
---

<sup>35</sup> El análisis cualitativo efectuado muestra, en algún caso concreto, que las empresas que han obtenido REINDUS, y han modificado sus procesos productivos introduciendo maquinaria más avanzada, se enfrentan a la falta de técnicos con adecuada formación, al no haber formado a las plantillas de trabajadores

crecimiento económico basado fundamentalmente en los incrementos de productividad. Precisamente, uno de los ejes u objetivos sobre los que incide REINDUS es incorporar como actividades objeto de ayuda, tal y como se verá más adelante, aquellos proyectos con mayor potencialidad innovadora.

Por su parte, la política fiscal, mediante incentivos o desgravaciones en la inversión de bienes y equipos e inversión productiva (y en igual término la política de desarrollo del sector financiero), permite incentivar aquellas actividades con mayor valor añadido, mayor productividad, u orientar dichos instrumentos para conformar un tejido productivo más competitivo.

### Objetivos de las distintas políticas con respecto a la política industrial y el programa REINDUS



La política regional, situada en el eje B, guarda una estrecha y fuerte relación con el objetivo estratégico de REINDUS. En una definición básica persigue la dinamización económica de las regiones más desfavorecidas, en términos de PIB, renta y calidad de vida.

En el eje C se sitúan aquellas políticas que comparten con la política industrial fundamentalmente el objetivo de incrementar la productividad y competitividad, como es el caso de la política energética, o bien este último objetivo y la corrección de desequilibrios regionales (política de infraestructuras). La mejora de las infraestructuras de transporte teóricamente contribuye a la mejora de la productividad del trabajo y del capital privado, a una mayor eficiencia en los procesos industriales y favorece la corrección de los desequilibrios territoriales.

Otro conjunto de políticas sin duda relevantes en el encuadramiento de objetivos son la política de la competencia y el uso coordinado de la política comercial.

La trascendencia de la transversalidad de objetivos y complementariedad de las políticas, es obvia. El desempeño de REINDUS, el cumplimiento de su objetivo estratégico y los diferentes resultados e impactos resultantes del programa van a estar condicionados por la alineación de los distintos objetivos de las políticas apuntadas con respecto a éste último, el diseño de los instrumentos para llevarlos a cabo y por la implementación de dichas políticas e instrumentos.

De este modo, el conjunto de políticas que impactan sobre la actividad industrial pueden generar efectos arrastre o sinergias con respecto a REINDUS, o por el contrario, mitigar, neutralizar o contrarrestar los resultados y efectos buscados por el programa.

Por otro lado las políticas y programas están fuertemente condicionados por todo tipo de elementos: factores de tipo institucional, incentivos, normas y regulación, factores de entorno o medioambientales en el sentido amplio de término. Las interrelaciones entre ellos y sus interacciones con las políticas condicionan claramente los resultados de cualquier programa.

#### **4.1.2. La complementariedad de REINDUS con instrumentos y programas de la AGE**

El encuadramiento de REINDUS dentro del conjunto de intervenciones llevadas a cabo por parte de la AGE puede abordarse desde distintas clasificaciones. Una de ellas es considerar el carácter horizontal o sectorial de los programas o planes de naturaleza industrial y de I+D+i instrumentados<sup>36</sup>.

Otra clasificación posible es considerar REINDUS en relación a distintas categorías (formación y empleo, ayuda a PYMEs, corrección de desequilibrios territoriales o áreas industriales específicas), como se puede apreciar en la tabla dos del anexo VI ambos permiten apreciar el carácter transversal y complementario con las intervenciones de naturaleza industrial.

Existen dos ámbitos fundamentales de complementariedad de las intervenciones de la AGE en la materia objeto de estudio, por un lado las ayudas de Incentivos Regionales y por otro las políticas de I+D+i.

---

<sup>36</sup> Tal es la clasificación que se extrae de Trullén (2007). Véase tabla uno del anexo...

Las ayudas de *Incentivos Regionales*<sup>37</sup> dependen de la Dirección General de Fondos Comunitarios del Ministerio de Economía y Hacienda. Son ayudas de naturaleza financiera concedidas por la AGE a la inversión productiva con el objeto de fomentar las actividades empresariales orientadas en zonas desfavorecidas previamente determinadas, y paliar así los desequilibrios territoriales.

Son ayudas muy similares a REINDUS (ver cuadro comparativo del Anexo III), diferenciándose fundamentalmente en dos elementos:

1. Las ayudas de Incentivos Regionales presentan un carácter horizontal abarcando los desequilibrios económicos en general, y por tanto donde tienen cabida sectores no industriales. En cambio REINDUS constituye un instrumento de naturaleza sectorial exclusivamente industrial y sobre una base territorial.
2. Otra diferencia radica en los criterios de valoración. Las ayudas de Incentivos Regionales valoran especialmente la utilización de tecnología avanzada y la incidencia en la mejora de la productividad de la zona. En el caso de REINDUS, aunque se valora la mejora del tejido productivo en términos de innovación y tecnología más avanzada en los proyectos presentados, no es el aspecto más relevante (como se verá más adelante).

En cuanto al *sistema de ayudas de I+D+i*, desarrollado por el MICCIN, deben tenerse en cuenta dos consideraciones:

1. La existencia de un marco de ayudas de I+D+i, a través del denominado Sistema Español de Ciencia y Tecnología (SECYT), caracterizado por la multiplicidad de actores intervinientes, tanto de naturaleza pública (AGE, CCAA, universidades, etc.) como privados, el marco normativo (que determina los límites en los que se elaboran las políticas) y el conjunto de programas e instrumentos específicos que desarrollan los objetivos del SECYT, tales como el Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica y la iniciativa INGENIO 2010.
2. Por otro lado, el hecho de que las ayudas deben enmarcarse dentro de los límites y con las finalidades que ha establecido la Comisión Europea al ser consideradas compatibles con el mercado único<sup>38</sup>. Mediante dicho marco se establecen las normas que se aplicarán a la hora de evaluar las ayudas en materia de investigación y desarrollo e innovación en todos aquellos sectores que se rigen por el Tratado de la CE, incluyendo un mayor análisis económico que permita determinar la incidencia positiva de la medida de ayuda de cara

---

<sup>37</sup> Actualmente se encuentran regulados por la Ley 50/1985, de 27 de diciembre, cuyo reglamento de ejecución fue aprobado por R.D. 1525/1987, de 11 de diciembre, donde se recogen las diferentes zonas susceptibles de recibir ayuda así como los topes máximos de incentivación de cada una. La definición concreta de las zonas de aplicación y de los límites máximos de incentivación, así como de los requisitos específicos sobre sectores económicos, inversiones subvencionables y condiciones, se encuentran recogidos en los Reales Decretos de delimitación de las diferentes zonas.

<sup>38</sup> CE (2006) MARCO COMUNITARIO SOBRE AYUDAS ESTATALES DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO E INNOVACIÓN (2006/C 323/01). El anexo III resume el destino y detalle de las ayudas que se conceden.

a un objetivo de interés común y sus potenciales efectos secundarios negativos en cuanto a falseamiento del comercio y la competencia, mediante una «prueba de sopesamiento».

Cabe destacar también las ayudas incluidas dentro de los programas marco comunitarios de investigación y desarrollo. El Sexto Programa Marco Europeo de Investigación y Desarrollo (2002-2006), que también se incorporó en el Séptimo Programa establecía un conjunto de instrumentos y ayudas sujetos a los límites

El *Fondo de Compensación Interterritorial*<sup>39</sup> tiene también como objetivo corregir desequilibrios económicos interterritoriales. Con dichos fondos se sufragan gastos de inversión y gastos corrientes asociados a esa inversión.

En el aspecto concreto de la generación de inversiones en infraestructuras técnicas e industriales, se observa una elevada complementariedad con respecto a los *Fondos Europeos*<sup>40</sup>. En particular con el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), a través del que se conceden ayudas para la implantación de infraestructuras y la realización de inversiones productivas capaces de generar empleo, sobre todo en beneficio de las empresas. Y en menor medida con el Fondo de Cohesión, puesto que éste último tiene por objetivo financiar grandes proyectos de infraestructuras relacionados con el medio ambiente y los transportes, mientras que REINDUS financia los enlaces de la red de los municipios, parques o polígonos industriales con dichas redes de transporte.

En materia de infraestructuras técnicas, tales como suelo industrial y acceso a redes de transporte, cabe recordar que existen otros organismos con funciones similares. Así, en el ámbito de la AGE, el SEPES (Entidad Estatal de Suelo), organismo público dependiente del Ministerio de Vivienda, tiene como función esencial lograr el reequilibrio social y económico de todo el territorio español, a través de la promoción, adquisición y preparación de suelo para asentamientos residenciales, industriales, terciarios y de servicios, la elaboración de planes y proyectos de urbanización y la ejecución de las infraestructuras urbanísticas, mediante convenios con CCAA y EELL<sup>41</sup>.

Como se apuntaba anteriormente, uno de los elementos cruciales es el grado de coordinación existente, en general, entre las distintas políticas que inciden en el desarrollo regional e industrial y en particular entre REINDUS y el conjunto de intervenciones desarrolladas por la AGE.

---

<sup>39</sup> Fue creado mediante la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación y las CC.AA (LOFCA). Actualmente está regulado por la Ley 22/2001

<sup>40</sup> En concreto con:

Fondos Estructurales:

- Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Es el fondo más importante; desde 1975 concede ayudas para la construcción de infraestructuras y la realización de inversiones productivas capaces de generar empleo, sobre todo en beneficio de las empresas.
- Fondo Social Europeo (FSE), que financia principalmente actividades de formación para favorecer la inserción profesional de los desempleados y de los sectores más desfavorecidos de la población.

Fondo de Cohesión. Tiene por objetivo financiar proyectos de infraestructuras relacionados con el medio ambiente y los transportes.

<sup>41</sup> Las inversiones en materia industrial llevadas a cabo por el SEPES son mayores que las efectuadas en materia residencial. Así, para el año 2008, último año para el que se dispone de datos, el porcentaje de actuaciones industriales era del 56%, si se considera las inversiones tanto en suelo como en obras de parques industriales, y el 71%, si se toma como referencia las inversiones en obra a cierre de ejercicio.

La existencia de todo este conjunto de políticas, planes, instrumentos y programas determina que la coordinación se constituya como un elemento de capital importancia para la consecución de los objetivos fijados y la generación de sinergias. Tanto en general, -entre las distintas políticas que inciden en el desarrollo regional e industrial- como en particular entre REINDUS y el conjunto de intervenciones desarrolladas por la AGE.

Se desconoce en profundidad el nivel efectivo de coordinación de los distintos departamentos ministeriales con respecto al conjunto de ayudas que se solapan, bien a nivel de objetivos, bien a nivel de los ámbitos geográficos donde inciden. No obstante, tanto de las entrevistas efectuadas en el marco de la evaluación, como de la documentación presentada, parece desprenderse que no existe un marco integrado de coordinación horizontal, sino más bien se observa que cada departamento ministerial gestiona el conjunto de programas y planes de naturaleza sectorial que le corresponden según sus estrategias y objetivos específicos, de forma aislada, salvo en el caso de grandes proyectos.

En numerosas ocasiones se observa una falta de coordinación en la planificación entre distintos programas o sectores de intervención pública. En el caso concreto de REINDUS, no se ha observado que exista coordinación en el seno del Consejo Rector de Incentivos Regionales, en cómo distribuir los diferentes fondos ni tampoco si son coherentes con las actuaciones de las CC.AA. La coordinación se limita a la transmisión de información al Consejo Rector de las ayudas concedidas en cumplimiento de la normativa.

La falta de coordinación en la planificación de las ayudas entre los distintos programas es una carencia importante. Más aun si cabe en un contexto en el que han proliferado muchas líneas de ayudas y en el que además ha descendido el número de proyectos presentados. Esta situación se traduce en que los proyectos presentados están siendo subvencionados por muchas líneas de ayudas.

Para evitar la acumulación de ayudas el Consejo Rector de Incentivos Regionales ha aprobado unos criterios de valoración de proyectos en caso de concurrencia de ayudas, que se traduce en que:

- La calificación y la valoración de los proyectos entregados a la línea de incentivos regionales no tiene lugar hasta que se resuelve la concesión del resto de ayudas.
- Se aplica un factor de corrección de manera que si un proyecto ya ha obtenido ayudas por otras líneas no obtenga por acumulación un nivel de subvención superior al que le correspondería por la línea de ayuda de Incentivos Regionales (hasta un 25% del total del proyecto).

Por otro lado se observa la carencia de algunos instrumentos importantes para la gestión adecuada de las ayudas, que en ningún caso pueden sobrepasar el umbral de la Subvención Bruta Equivalente (SBE) establecido por el mapa de ayudas de la UE. En concreto no existe a nivel del Estado un mapa de ayudas, donde se registren todo el conjunto de ayudas recibidas por las distintas empresas y proyectos, y las finalidades, objetivos y características que tienen.

Un instrumento que proporcionaría información imprescindible para el diseño, coordinación y ajuste de toda la miríada de programas que inciden sobre el desarrollo regional e industrial en todos los niveles de gobierno. Tan sólo existe un mapa de ayudas a nivel europeo, y la Base de datos nacional de subvenciones públicas (TESEO)<sup>42</sup>.

#### **4.1.3. Complementariedad de los distintos niveles de gobierno**

El papel de las CCAA en el ámbito de la política industrial está hoy día plenamente justificado. Desde el punto de vista jurídico normativo y de distribución competencial diseñado por la Constitución, el desarrollo del Estado de las autonomías ha conferido a las CCAA plena capacidad para desarrollar sus propias políticas industriales.

Más allá de planteamientos normativos, la actuación de las CCAA se justifica por argumentos objetivos. R. Velasco (2000) señala, entre éstos últimos, la proximidad a los problemas reales de la industria regional, que permite a las CCAA no sólo un mejor conocimiento de las necesidades de los territorios, sino también estar en disposición de concentrar los recursos en las zonas más prometedoras; la capacidad de integrar intervenciones con objetivos múltiples; adaptar a las necesidades de las PYMEs los programas nacionales y europeos, concebidos por lo común sobre la base de criterios de alcance más general; y la capacidad de implicar en el desarrollo industrial a los agentes económicos y sociales de su entorno. En definitiva, *"el territorio de una CCAA puede conformar un verdadero sistema productivo regional con rasgos tan diferenciados del conjunto nacional que demande la aplicación de una política industrial complementaria y específica, adaptada a sus necesidades reales"*<sup>43</sup>.

En ocasiones las CCAA replican miméticamente los planes y programas de la AGE, aumentando los recursos económicos disponibles para los distintos programas y acciones fijados a nivel nacional. En otras ocasiones desarrollan acciones específicas.

El reto que se plantea es, lógicamente, la coordinación de la intervención de ambos niveles de gobierno, más aún si se considera el conjunto de organismos y programas existentes<sup>44</sup>. El grado de alineamiento de las políticas industriales, la definición de un marco común coherente, compartido y negociado donde se inserten las diversas actuaciones, sea cual fuere su procedencia institucional, es un elemento clave a considerar en el análisis de los programas industriales, como es el caso de REINDUS. La Nueva Política Industrial (que se analizará más adelante) hizo descansar la coordinación sobre dos pilares fundamentales: las Conferencias Sectoriales de Industria y de PYME, ámbito donde se debían establecer mecanismos de coordinación sistemáticos entre AGE y CCAA, y las Agencias de Desarrollo Regional de las CCAA, puesto que la política industrial

---

<sup>42</sup> La Base de datos nacional de subvenciones públicas está regulada por la Ley 38/2003 General de Subvenciones y el Real Decreto 887/2006, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley General de Subvenciones.

debía apoyarse en la actividad de éstas últimas. Si bien se desconoce,-y desborda el marco de la presente evaluación-, la operacionalización y los resultados concretos de ambos instrumentos de coordinación, sí existen casos concretos de los efectos positivos de la misma, como es el caso de la elaboración del Plan Innoempresa.

En el ámbito de desarrollo regional, se aplican otros métodos de cooperación. Así, en el programa de Incentivos Regionales, existe un mecanismo de cogestión con las CCAA. No obstante, parece ser que no existe una plena coordinación en la planificación de las ayudas propias de las CC.AA, aún cuando éstas disponen de líneas de ayuda que complementan a la de Incentivos Regionales cubriendo la subvención hasta el tope permitido.

Por lo que se refiere al conjunto de ayudas gestionadas por la DGPYME, ésta tiene transferidas muchas de sus competencias a las CC.AA y sus actuaciones se limitan a lo que marca la UE, fundamentalmente a políticas de innovación.

Dicha DGPYME trabaja con las CC.AA (a través de mesas sectoriales) y con las organizaciones intermedias, por lo que están en constante contacto para definir focos de atención, actuaciones, etc.

#### **4.1.4. REINDUS en conjunción con otras ayudas**

En este apartado se analiza en qué grado los proyectos beneficiarios han complementado su financiación con el apoyo de otros fondos públicos<sup>45</sup>. Para el análisis se ha definido como financiación pública el sumatorio de todas las ayudas públicas concedidas al proyecto con independencia de la administración (general, autonómica o local) que la concedió y exceptuando las ayudas REINDUS. Además se ha referenciado de manera especial el programa de Incentivos Regionales del MEH ya que representa un alto porcentaje dentro de la financiación pública de los proyectos beneficiarios de REINDUS

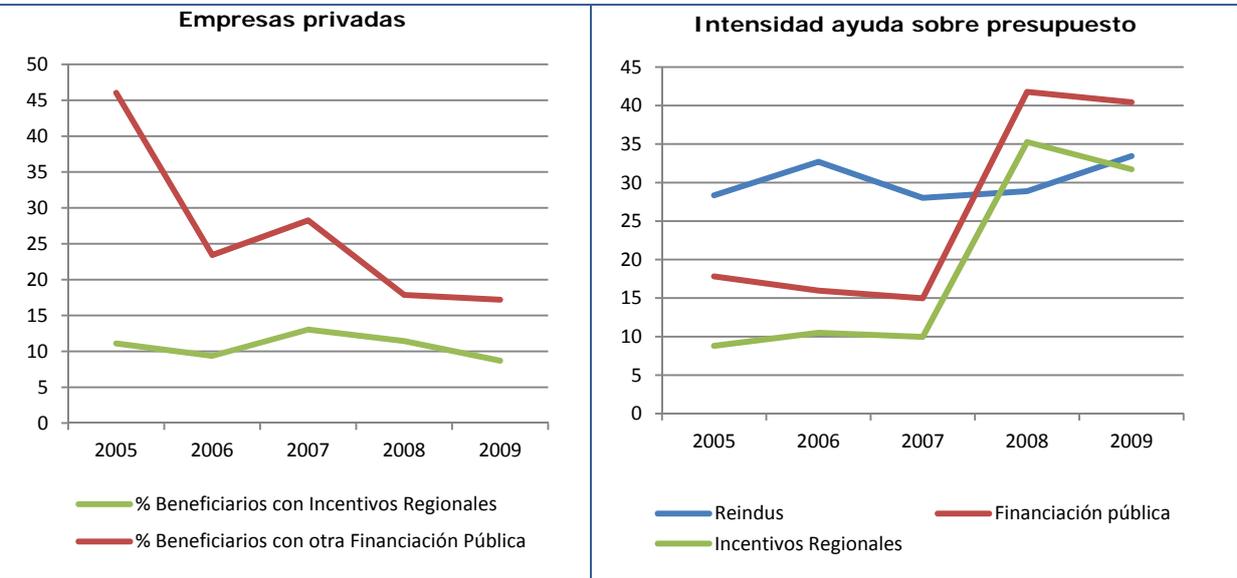
Un 17,31% de los proyectos beneficiarios de ayudas REINDUS son receptores de otros tipos de ayudas públicas, aunque su peso ha ido disminuyendo desde el 33,33% en 2005 al 13,33% en 2009. No obstante la tendencia a disminuir es menor en el último año, siendo una explicación el posible efecto de la crisis económica en la financiación

De estos proyectos que declaran recibir otras ayudas públicas para completar su financiación, una parte considerable (el 84,59%) pertenecen a empresas privadas. Su peso también ha ido disminuyendo pasando del 46% en 2005 al 17,20% en 2009. Además el 47,5% ha declarado haber solicitado o/y obtenido ayudas del Programa de Incentivos Regionales del MEHA. Su evolución se muestra en el gráfico junto con la evolución del grupo genérico de otra financiación pública.

Si consideramos la intensidad de la financiación pública y la comparamos con REINDUS, se evidencia que era menor que REINDUS en 2005 pero mayor en

2009, siendo destacable el aumento en 2008 que llega a cubrir como media el 40,43% del presupuesto del proyecto. No obstante, a partir de 2008 existe una tendencia a disminuir tanto la financiación pública en su conjunto como el programa de Incentivos regionales. REINDUS en cambio ha tenido una intensidad más alta hasta 2007, con menos variaciones y tendencia alcista desde 2008.

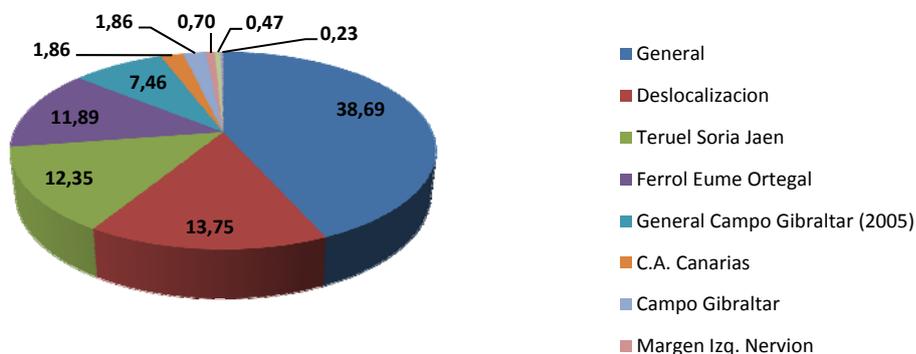
**Proyectos Beneficiarios de Empresas privadas con otra financiación pública, 2005-2010**



Fuente: Base de datos REINDUS. Elaboración propia

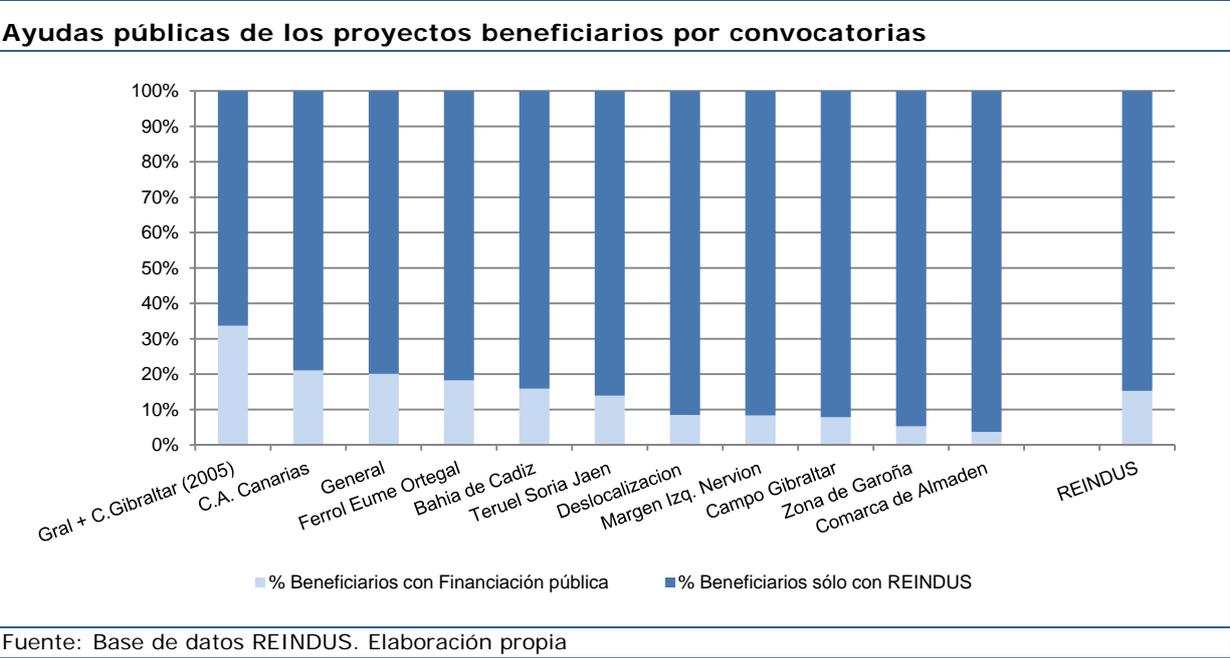
Al analizar la distribución de estos proyectos por convocatorias, la convocatoria General es la que tiene más proyectos con financiación pública distinta a REINDUS con un 38,69 % del total de beneficiarios, seguido de Deslocalización con un 13,75%, Teruel-Soria-Jaén y Ferrol, Eume y Ortegal. El resto de convocatorias presentan porcentajes inferiores al 10%.

**Distribución porcentual de los proyectos con financiación pública**



Fuente: Base de datos REINDUS. Elaboración propia

La suma de proyectos beneficiarios de la Convocatoria General y Campo de Gibraltar de 2005<sup>46</sup> con un 33,68% (la general sola tiene un 20,15%) y Canarias (21,05%) son las que tienen un porcentaje mayor de proyectos que complementan su financiación con otras ayudas distintas a REINDUS.



## 4.2 La Pertinencia del programa REINDUS

El crecimiento regional y las diferencias territoriales son fruto de un proceso complejo, resultado de un cúmulo de factores que muestran cierta inestabilidad y fluctuaciones cíclicas que deben ser tenidas en cuenta, tal y como ya apuntó en su momento D. Quah (1992)<sup>47</sup>. La naturaleza del desequilibrio regional, sus causas, así como los instrumentos para corregirlos han sido ampliamente estudiados en el ámbito de la literatura sobre desequilibrios regionales, observándose la presencia de numerosas escuelas, teorías y modelos explicativos en constante confrontación<sup>48</sup>.

Sea como fuere, entre los factores que tradicionalmente se mencionan como causantes de los desequilibrios regionales destacan la naturaleza y características de los procesos productivos de las regiones. Éstos vienen determinados por la distribución sectorial de las actividades productivas, el carácter exportador de las empresas, la inversión productiva, y el consumo interno (escuela keynesiana); la productividad de los distintos factores, en especial el factor trabajo, (escuela neoclásica); el cambio tecnológico y el cambio de un modelo productivo basado en I+D (escuela de desarrollo endógeno). Y en último término el cambio de las estructuras industriales, de producciones masivas y estandarizadas, a productos diversificados ajustados a las especificidades del cliente, lo que obliga a modificar un tejido productivo donde predominan grandes empresas a otro donde predominan las medianas y pequeñas empresas, dentro de un ámbito de cooperación y división del trabajo capaz de generar economías externas (M. Piore y C. F. Sabel, entre otros). Otros factores importantes son las infraestructuras, la formación de la población empleada y el empleo, si bien este último depende en gran medida de los factores anteriormente apuntados.

Una de las fuentes de crecimiento económico y convergencia regional más referenciadas en la literatura son el empleo y la productividad. El incremento de la productividad se consigue con la mejora de los factores de producción capital y trabajo y de sus componentes, aunque el grado de contribución de cada uno de ellos es distinto. Diversos autores coinciden que las inversiones en TIC son las que más contribuyen a la productividad, seguida de las inversiones en capital productivo No TIC (inversiones en empresa tradicional en planta y bienes de equipo). Y en menor medida las inversiones en infraestructuras, por considerar algunos autores que este factor está parcialmente agotado por el nivel alcanzado con las inversiones efectuadas a lo largo de los últimos años. A pesar de ello persisten determinados desequilibrios en los que queda margen de mejora.

La contribución de REINDUS a resolver los principales problemas observados en materia regional e industrial (criterio de pertinencia) vendrá determinada fundamentalmente por la definición de los objetivos estratégicos y su alineamiento con respecto a las necesidades existentes tanto del territorio como

---

47 Quah, D.(1992): "Empirical Cross-Section Dynamics in Economic Growth", FMG Discussion Papers,dp 154, London School of Economics and Political Science, London.

48 Para un sucinta exposición de las diferentes teorías véase M. Cuervo Morales y F. J. Morales Gutiérrez (2009): "Las teorías del desarrollo y las desigualdades regionales: una revisión bibliográfica". Análisis Económico. Nº 55. Vol. XXIV.

de la industria así como por el impacto del programa en la resolución de los principales déficits observados en la desigualdad regional y en la base industrial. De otro modo, con independencia de los recursos puestos en juego, los resultados en términos de corrección de desequilibrios territoriales o necesidades industriales no serán relevantes. A ello se debe añadir como determinante de su grado de contribución, la relevancia o peso del programa en términos de recursos públicos movilizados y el arrastre de inversión privada o pública que implica. A lo largo del periodo de tiempo incluido en la evaluación los presupuestos gestionados por el MITYC para la ejecución del programa ascienden a 2.024 millones de euros, si bien dicha cifra debe valorarse tanto en relación con el conjunto de ayudas que contribuyen, directa o indirectamente, a corregir los desequilibrios de los territorios, como en relación con las necesidades existentes, aspectos que se analizarán con más detalle en el apartado correspondiente a la relevancia del programa.

Lógicamente dicho presupuesto no puede, por sí mismo, contribuir a resolver las desigualdades regionales y las dificultades industriales, dado que tanto unas como otras son problemas de enorme envergadura, y para cuya resolución existen instrumentos más poderosos, principalmente los fondos estructurales y el programa de incentivos regionales del MEH.

La contribución de REINDUS a corregir los desequilibrios económicos regionales está orientada a la convergencia económica de la industria, al tratarse de un programa de carácter sectorial de apoyo a un objetivo genérico y más horizontal como es el desequilibrio regional. El impacto en términos de corrección de dichos desequilibrios vendrá determinado por este carácter horizontal, en relación al peso que la industria tiene en el conjunto de la economía nacional y en las regiones que muestren un mayor desequilibrio. Esto es, las ayudas contribuirán a mejorar de la competitividad en aquellos territorios donde el nivel del sector industrial sea significativo y donde la actividad industrial tenga efecto de arrastre de otras actividades económicas.

Con el análisis genérico anterior, la pertinencia de REINDUS se completa analizando en particular el programa desde su orientación como instrumento para favorecer la convergencia económica regional y fundamentalmente como instrumento para favorecer el desarrollo industrial actuando en ciertos componentes de los factores de producción, en concreto en el factor capital, movilizándolo la inversión en capital productivo TIC, No TIC (maquinaria, equipos, etc.) e infraestructuras vinculadas a las necesidades de las empresas.

#### **4.2.1 REINDUS como instrumento de apoyo en las regiones más desfavorecidas y su alineamiento con respecto a los objetivos de los fondos europeos**

Como se indicó en el capítulo 2, la Unión Europea identifica las regiones en desequilibrio económico mediante una serie de criterios socioeconómicos, estableciendo objetivos concretos de convergencia en la Estrategia de Lisboa. Para el caso concreto de España, la identificación está recogida en el Mapa de Ayudas de Finalidad Regional para España aprobado por la UE, donde se

determinan las regiones *objetivo convergencia* (el PIB per cápita no supera el 75% del PIB medio de la UE) y las regiones *objetivo competitividad y empleo*, y la intensidad máxima de ayuda que pueden recibir cada una.

De acuerdo con el último mapa de ayudas regionales de España para el periodo 2007-2013<sup>49</sup> aprobado por la Comisión Europea (N626/2006), las regiones susceptibles de recibir ayudas de Estado de finalidad regional son:

<b>Limite de ayuda regional permitidas por la UE para España por Regiones y % máximo</b>		
<b>Artículo</b>	<b>Regiones</b>	<b>Límite máximo de ayuda</b>
<b>Artículo 87.3 letra a)</b>	Andalucía y Canarias	40%
	Galicia y Castilla La Mancha	30%
	Asturias, Murcia, Ceuta y Melilla	30% hasta el 31 de diciembre de 2010. A partir de esta fecha, las regiones que sobrepasen el 75% del PIB de la media europea pasarán a percibir un límite máximo de ayudas del 20% y las regiones que no sobrepasen esta media se mantendrán con el límite del 30%.
<b>Artículo 87.3 letra c)</b>	Desarrollo económico: Ávila, Burgos, León, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Valladolid, Zamora, Alicante y Castellón de la Plana y Valencia (excepto los municipios de Valencia y Mislata)	Entre el 25 y el 30%. A partir del 31 de diciembre de 2010 las regiones que superen el 75% del PIB medio de la UE-25 pasarán a recibir un máximo de ayudas de entre 10y el 15%.
	Baja densidad de población: Teruel	15%
	Regiones que conforman zonas contiguas (población mínima de 100.000 habitantes): Huesca y Cantabria	15%
	Zonas contiguas de carácter local para las regiones de Zaragoza, Navarra, Cataluña, Madrid y el País Vasco. 15 % excepto en el caso de Navarra que es del 10%.	15 % excepto en el caso de Navarra que es del 10%

Fuente: Mapa de ayudas regionales España (N626/2006). Elaboración propia

Para conseguir los objetivos de convergencia regional la Unión Europea destina recursos económicos, principalmente de los Fondos Comunitarios (Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión), priorizando aquellas regiones que se encuentren en situación más desfavorecida (regiones objetivo convergencia). Así, la intensidad de ayuda máxima permitida destinada a las regiones objetivo convergencia es más elevada, y se destinan mayores recursos de fondos comunitarios, como se aprecia en la siguiente tabla de distribución de fondos comunitarios para España

<sup>49</sup> El mapa de ayudas regional es un instrumento para la distribución de las ayudas de finalidad regional de todos los ámbitos: UE, AGE y CC.AA. En él se establecen las regiones susceptibles a estas ayudas así como el límite máximo de ayudas que pueden recibir. El límite máximo de ayudas de distintos ámbitos que las regiones pueden recibir está situado en el 75%

<b>Distribución de Fondos Comunitarios para España. MENR 2007-2013</b>			
<b>Fondos Comunitarios</b>	<b>Presupuesto M€</b>	<b>Objetivo Convergencia M€ %</b>	<b>Objetivo Competitividad M€ %</b>
<b>FEDE</b>	23.057,19	75,42	24,58
<b>FSE</b>	8.057,33	65,1	34,87
<b>F Cohesión</b>	3.543,20	100,00	0,00
<b>Total</b>	<b>34.657,72</b>	<b>75,54</b>	<b>24,46</b>
<b>Cooperación territorial</b>	559,27		
<b>Total Fondos comunitarios</b>	<b>35.216,995.</b>		

Fuente: MENR 2007-2013

El programa REINDUS identifica de la misma manera que la UE los problemas regionales con criterios socioeconómicos, pero centrándose en los problemas de desigualdad municipal causados por desequilibrios industriales y en menor medida en problemas causados por ajustes de otros sectores productivos de la economía o problemas demográficos (principalmente despoblación). El Atlas de Reindustrialización del MITYC procede a la identificación de los problemas regionales de manera general.

De forma complementaria, REINDUS identifica necesidades regionales específicas en los territorios por causas coyunturales, estableciendo convocatorias territoriales concretas para estos casos. Así para hacer frente a los problemas derivados de la deslocalización de sectores concretos como textil, calzado, mueble, juguete, etc. se configura una convocatoria en los territorios donde predominan estos sectores, para paliar los efectos de dicha deslocalización y posibilitar la adaptación competitiva de las empresas en el mercado, incidiendo de forma indirecta en el empleo de la zona. En otras ocasiones por la dependencia de un territorio determinado a un sector y los efectos de los ajustes empresariales en el mismo, se configuran convocatorias para evitar o paliar el aumento del desempleo o la despoblación

REINDUS, como los instrumentos de política regional de la UE, destina sus fondos a apoyar en mayor medida a regiones objetivo convergencia que a competitividad y empleo, aunque debido a la orientación industrial del programa, la proporción de fondos entre regiones de distintos objetivos es menor. Si los fondos comunitarios de política regional destinan la mayor parte del presupuesto a regiones objetivo convergencia (un 75%), REINDUS destina el 57,99% del importe de las ayudas concedidas a este objetivo.

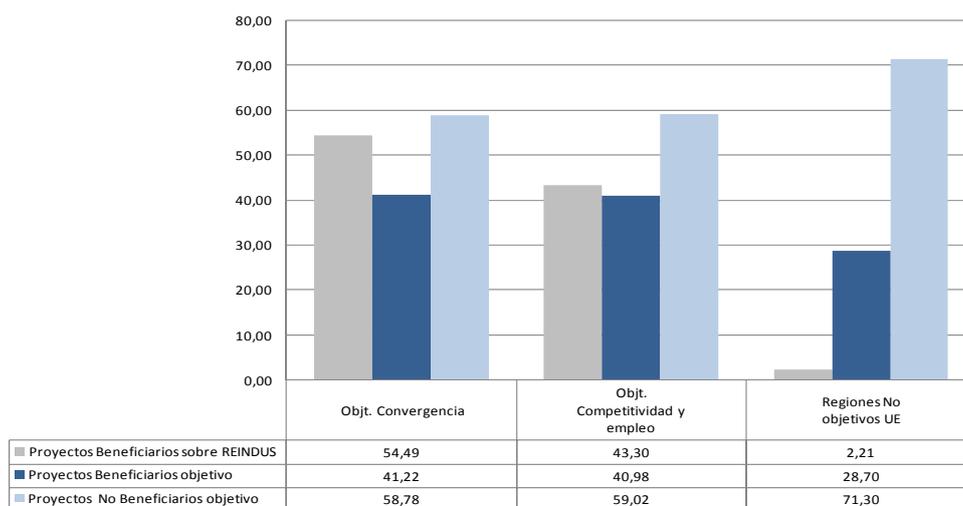
### Distribución de las ayudas concedidas de REINDUS por Regiones Objetivos UE

Regiones UE	Ayuda concedida (M€)	%
Objt. Convergencia	1.549,43	57,99
Objt. Competitividad y empleo	1.047,18	39,20
Regiones No objetivos UE	75,06	2,81
<b>Total</b>	<b>2.671,67</b>	<b>100</b>

Fuente: Base de Datos REINDUS elaboración propia

Tomando como referencia el número de proyectos de regiones objetivo convergencia y regiones objetivo competitividad, REINDUS ha apoyado en mayor porcentaje proyectos de regiones convergencia (54,49%) que proyectos de regiones competitividad y empleo (43,30%). La existencia de un 2,21% de proyectos que no corresponden ni al objetivo de convergencia ni al de competitividad y empleo, puede deberse a la aplicación en el tratamiento de los datos del mapa de ayudas 2007-2013, o la autorización de ayudas de forma transitorias hasta 2008 para algunas regiones como Baleares, Rioja o Cataluña.

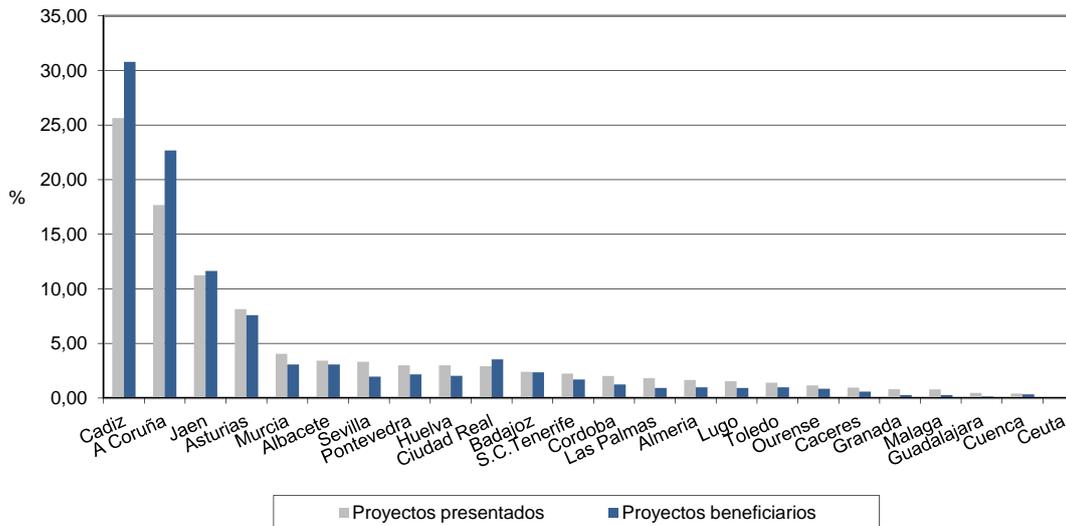
### Distribución de las ayudas REINDUS por Regiones Objetivos UE, 2005-2010



Fuente: Base de Datos REINDUS elaboración propia

Dentro del *objetivo de convergencia*, las provincias con un mayor peso de proyectos presentados fueron Cádiz (25,65%), La Coruña (17,67%), Jaén (11,23%) y Asturias (8,14%), provincias que coinciden, por lo demás, con las que tienen un mayor peso de los proyectos que finalmente resultan beneficiarios de las ayudas. El resto de provincias que pertenecen al objetivo de convergencia tuvieron un peso inferior al 4% en el conjunto de los proyectos presentados.

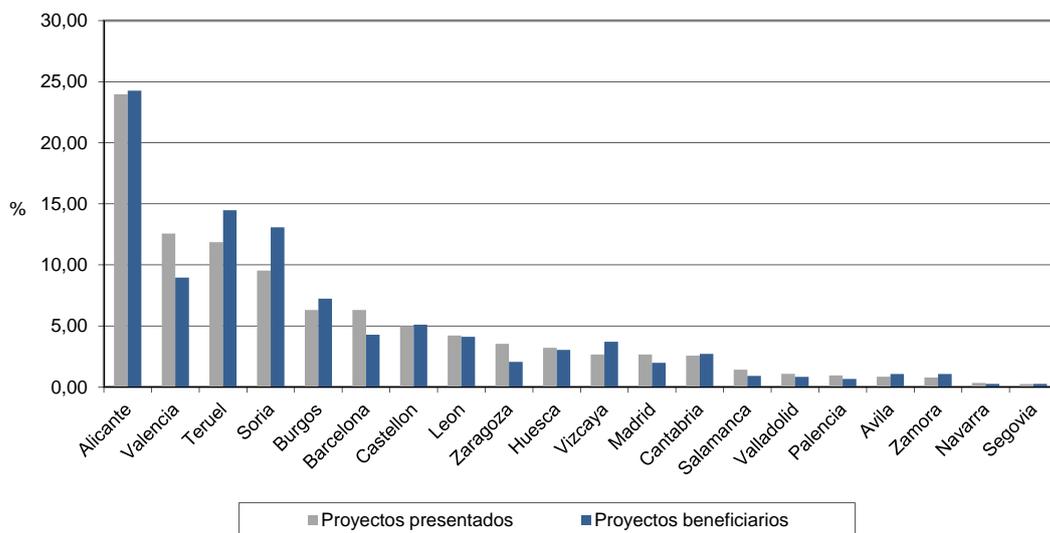
**Distribución % Proyectos Presentados y Beneficiarios de REINDUS de Regiones objetivo Convergencia, 2005-2010**



Fuente: elaboración propia a partir de datos MITYC

En el *objetivo de competitividad y empleo*, las provincias con mayor peso de proyectos presentados fueron Alicante (23,96%), Valencia (con un 12,57%), Teruel (11,86%) y Soria (9,54%). El resto de provincias dentro de este objetivo tiene un peso inferior al 7% del conjunto de los proyectos presentados. En el caso de los proyectos finalmente beneficiarios, la provincia con más peso fue Alicante (24,26%), seguida de Teruel (14,47%), Soria (13,08%) y Valencia (8,96%).

**Distribución % Proyectos Presentados y Beneficiarios REINDUS de Regiones objetivo Competitividad, 2005-2010**



Fuente: elaboración propia a partir de datos proporcionados por el MITYC

En ambos casos (provincias de objetivo convergencia y provincias de objetivo competitividad), se observa que existe un elevado grado de concentración de las solicitudes en determinadas provincias, fundamentalmente aquellas que disponen de convocatorias específicas del programa, a excepción del caso de Asturias, y

en algún caso concreto (Alicante) donde existe una elevada concentración de sectores afectados por deslocalización. El resto de provincias representan un porcentaje muy pequeño del conjunto de proyectos presentados.

#### **4.2.2. REINDUS como instrumento de desarrollo industrial**

Como se viene diciendo en el informe, uno de los factores que determinan los desequilibrios regionales es la industria, al tener un peso determinante en el desarrollo económico regional, especialmente en el caso de sectores industriales competitivos, innovadores y productivos. Tradicionalmente ha sido considerado como un sector económico de gran importancia en la superación de los desequilibrios regionales frente a un sector servicios que, en muchos de sus subsectores -salvo los de alto contenido tecnológico y de capital humano especializado-, adolecen de escasos incrementos en términos de productividad (mal de Baumol), hecho que, además, se traduce en numerosas ocasiones en salarios relativamente bajos.

La Comisión Europea ha señalado la importancia del sector industrial en España, al indicar que *"un sector industrial dinámico, moderno e innovador es parte esencial de un patrón de crecimiento equilibrado y pilar insustituible para la competitividad de la economía española"*<sup>50</sup>.

Uno de los elementos determinantes para explicar el mayor o menor desarrollo económico de las distintas regiones es la estructura productiva que presenta cada una de ellas. En este sentido, la literatura sobre desarrollo económico, ha estudiado la convergencia regional y la evolución de los distintos determinantes económicos, demográficos y sociales que influyen en el nivel de renta regional, principalmente el empleo, la población y la productividad. Dentro de la productividad uno de los factores a considerar es la estructura productiva, sus características y cambios bajo la consideración de que la productividad agregada de una economía depende de las productividades internas de cada sector económico y de la estructura productiva o cómo se distribuye el factor trabajo entre dichos sectores productivos.

Cuadrado y Maroto han realizado diversos estudios de convergencia regional tomando como base la productividad de las CCAA en relación con las estructuras productivas de las distintas regiones. En concreto el estudio de Cuadrado et al. (1999) concluía que las estructuras productivas de las regiones han tenido distinta contribución en la evolución de la convergencia según los periodos que se analicen. En el periodo de 1955 a 1995, la principal fuente de convergencia en productividad había sido la convergencia de las estructuras productivas regionales. En cambio, a finales de los 80s esta fuente de convergencia parecía haberse agotado. Otro estudio de Cuadrado y Maroto (2008)<sup>51</sup> analiza la convergencia económica regional en el periodo 1955 a 2006 y su vinculación con la evolución de la productividad, del empleo per cápita y de las estructuras

---

<sup>50</sup> Comisión Europea (2005), la buena salud de la industria manufacturera es fundamental para el crecimiento económico.

<sup>51</sup> Cuadrado y Maroto, Convergencia regional en productividad y cambios en la estructura productiva. Instituto Universitario de Análisis Económico y Social. Universidad de Alcalá. 2008

productivas sectoriales de las regiones españolas como explicación de los cambios en el nivel de convergencia. El estudio evidencia la relación existente entre la composición sectorial de las bases productivas de las regiones y el nivel de convergencia, aunque con un efecto diferente según el periodo de tiempo que se considere, confirmando el estudio anteriormente referenciado de Cuadrado de 1999.

España, al igual que los países de su entorno, se caracteriza, en su estructura económica, por una constante terciarización de sus sectores productivos y una paulatina pérdida de peso del sector industrial. No obstante, no debe olvidarse que en dicho fenómeno de aumento del peso del sector servicios, determinadas empresas y actividades que formalmente corresponden a dicho sector, desarrollan su actividad con una elevada vinculación a actividades industriales, circunstancia que no se refleja en las estadísticas al uso. Ello se debe al fenómeno de externalización de actividades y servicios que anteriormente se desarrollaban dentro del marco de las empresas industriales (diseño, control de calidad, contratación, contabilidad y gestión de personal, por citar sólo algunos ejemplos).

En concreto la industria tan sólo aglutina el 7% del total de empresas en España. Sin embargo, en ámbitos territoriales más reducidos el peso de la industria varía en función de la especialización del municipio en el sector agrario, industrial o terciario, hecho que viene condicionado por factores históricos, de especialización y en el caso específico de la industria, de tradición industrial y "saber hacer" (*know how*) que explican la presencia de distritos industriales y clusters localizados en determinados territorios. Además, - para la población objetivo de REINDUS (empresas industriales)-, se ha visto afectada por la crisis económica, especialmente en el caso de los sectores tradicionales que han sufrido una fuerte competencia internacional en los últimos años y que han experimentado procesos de deslocalización.

Ambos factores (pérdida de peso del sector industrial y, de manera coyuntural, la crisis económica), justifican por sí mismas las intervenciones públicas en materia industrial y el diseño e implementación de programas concretos, como es el caso de REINDUS.

La valoración del programa REINDUS como instrumento industrial se aborda desde su contribución a la evolución de la actividad industrial de los territorios donde actúa y de su capacidad para contribuir a resolver las dificultades derivadas de la localización y especialización industrial de los territorios y de las características estructurales que definen al sector industrial.

### ***El comportamiento del sector industrial en los territorios donde actúa REINDUS.***

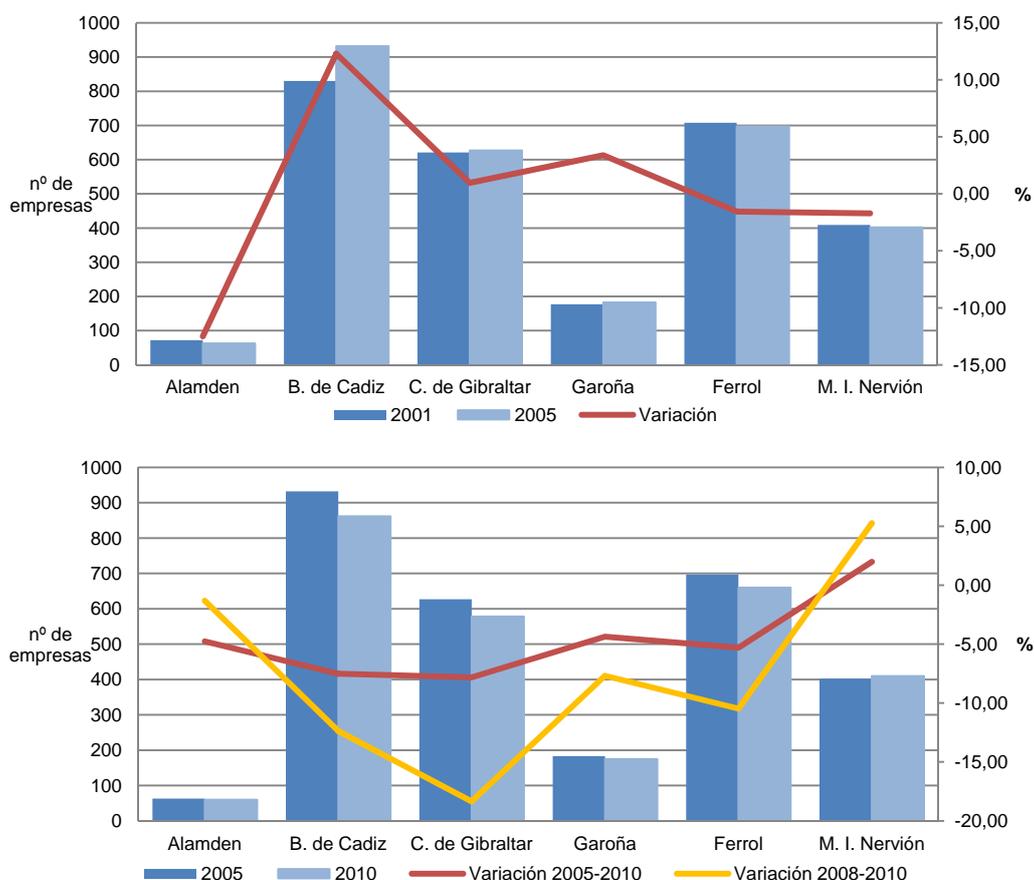
La industria sigue constituyendo una fuente esencial para el desarrollo económico de las regiones de forma que el desarrollo industrial del territorio es causa y consecuencia de la distribución heterogénea de riqueza y población.

REINDUS como instrumento de apoyo industrial contribuye a la mejora de la actividad industrial en los territorios donde actúa, y por ende en su convergencia regional. Si se toma como referencia las convocatorias de carácter territorial del

programa, y las actividades exclusivamente industriales (empleando como indicador en número de empresas existentes), se observa una evidente variación a lo largo de los últimos diez años. Así, en el período 2001-2005, que coincide con una época de fuerte crecimiento económico, determinados territorios muestran un comportamiento positivo en términos de variación relativa de la actividad industrial, medida en relación al número de empresas presentes en el territorio, especialmente la Bahía de Cádiz (cuyos establecimientos crecen un 12%) y en menor medida Garoña y Campo de Gibraltar (3% y 1% respectivamente). Sin embargo, y pese al clima económico, otros territorios presentan resultados negativos en términos industriales (Almadén, con un -12%, Ferrol, Eume y Ortegá, con un -3% y Margen Izquierda del Nervión (-1%)

La variación experimentada por el número de empresas industriales de cada una de las convocatorias entre 2005-2010 es claramente negativa: todos los territorios de las distintas convocatorias pierden actividades industriales (oscilando la variación entre un -4% y un -8%, tal y como se refleja en el gráfico siguiente), con la única excepción de la convocatoria de la Margen Izquierda del Nervión, que incrementa su base industrial en un 2%. Si se considera los años de crisis económica (2008-2010) la pérdida de tejido industrial es muy superior, salvo en las convocatorias de Almadén y Margen Izquierda del Nervión.

**Evolución de la actividad industrial en las convocatorias territoriales de REINDUS (Nº de empresas industriales), 2001-2005 y 2005-2010**



Fuente: DIRCE. Elaboración propia

La convocatoria correspondiente a deslocalización industrial, que presenta un elevado grado de ajuste con los clusters y distritos industriales acogidos al programa (juguete, textil, confección, muebles, papel, etc.) crece un 1,69% en el período 2001-2005, y sufre un verdadero desplome entre 2005 y 2009: decrece un -13%, pasando en términos absolutos de 79.826 empresas a 69.285. La crisis ha afectado a dichos sectores con dureza.



### ***Contribución de REINDUS en la resolución de las principales dificultades derivadas de la localización y especialización de la industria***

Como se ha indicado en el capítulo 2, el sector industrial en nuestra economía presenta una distribución geográfica muy desigual, observándose una fuerte concentración en pocas regiones y que, en términos generales, reproduce en mayor o menor medida a las regiones que mejor desempeño muestran en cuanto a riqueza y desequilibrio regional. En ámbitos territoriales pequeños, a nivel provincial e incluso municipal, y en zonas urbanas más que en rurales, se ha producido en términos generales, además de una localización una especialización industrial.

La localización y especialización de municipios o territorios en un sector o conjunto de sectores determinado es fruto de una evolución histórica. Algunos de los sectores que presentan una mayor concentración son el juguete, -concentrado en el Valle del Juguete (Alicante)-, el mueble y el calzado, nuevamente en Alicante y la piel y marroquinería en Cádiz. Este hecho ha tenido efectos positivos en cuanto a empleo, desarrollo económico y de mejora relativa en términos de desequilibrios regionales tanto de los municipios donde se localizan, como de su zonas de influencia (por las sinergias que genera y por el efecto arrastre en la localización de otras industrias en entornos cercanos), además del empleo indirecto que genera en otras actividades productivas. La localización ha contribuido a generar un "saber hacer" (*Know how*) y a una tradición industrial de gran valor.

La dependencia del territorio a la industria provoca efectos negativos cuando se producen ajustes empresariales como consecuencia de crisis económicas o dificultades específicas en dichos sectores, que tiene su correlato en los

resultados negativos tanto en términos de empleo como de nivel de renta. En regiones con alta localización y/o especialización industrial los desajustes que se produzcan en el tejido industrial condicionan su grado de convergencia regional respecto a su CCAA y por ende su convergencia respecto al conjunto del Estado

REINDUS incide en este contexto de concentración industrial, pudiendo considerarse como un programa que apoya tanto la diversificación productiva de los territorios, como, a las empresas de los sectores predominantes para aumentar su competitividad. Este apoyo es especialmente relevante en la convocatoria de deslocalización

En el caso de las convocatorias territoriales específicas, REINDUS posibilita abordar la diversificación industrial en espacios con una dependencia de determinados sectores muy elevada, como en el caso de la convocatoria de Ferrol, Eume y Ortegá, donde su desarrollo económico ha estado vinculado históricamente al sector naval y minero (carbón), o la convocatoria de Bahía de Cádiz.

En las convocatorias provinciales (Teruel, Soria y Jaén), la dependencia de actividades industriales no es tan relevante, salvo en determinados municipios. Su estructura económica se ha basado en gran medida en el sector agrario, y donde el componente industrial se centra en actividades agroalimentarias, extractivas o núcleos fabriles muy localizados geográficamente y en determinados sectores (como es el caso de Jaén). Así, Teruel es una provincia en la que, en términos relativos, el sector agrario tiene una contribución muy alta a su PIB (dos veces y media superior a la media nacional), mientras que el sector servicios representa una proporción singularmente pequeña, siendo 16 puntos inferior al de España.

Igual acontece con Soria, donde el sector agrario tiene un peso de 10 puntos superior a la media nacional, mientras que el sector industrial representa una proporción singularmente pequeña, apenas superior al 20% de su PIB.

Jaén es una provincia con una fuerte dependencia económica del sector del olivar. Representa el 20 por ciento de la economía de la provincia y el 90 por ciento de la producción agraria provincial. El sector se ve afectado por la reforma de la Organización Común del Mercado (OCM) del aceite de oliva y la progresiva disminución de las ayudas europeas.

### ***Contribución de REINDUS a la mejora de las características estructurales de la Industria***

Los elementos que caracterizan al sector industrial y sus problemas influyen en el desequilibrio regional en la medida en que el sector industrial tenga un peso importante en el ámbito territorial al que nos referimos, es decir, en territorios donde la industria sea importante dentro de la estructura económica. Es por tanto necesario determinar en qué términos contribuye el programa REINDUS, tal y como está actualmente configurado y en función de los objetivos estratégicos fijados, a resolver o reducir las dificultades ante las que se enfrenta el sector industrial como consecuencia de las características que definen actualmente al sector.

El programa REINDUS puede contribuir de distinta manera según las distintas dificultades del sector:

- REINDUS puede contribuir a la corrección de los déficits de la industria en los territorios donde actúa orientando la elegibilidad de los proyectos a fomentar sectores tecnológicos y de conocimiento, a la mejora de la inversión en I+D+i, sectores industriales de mayor contenido tecnológico, especialmente aquellos de intensidad alta o media-alta, fomentar el empleo de calidad, y sectores emergentes, tales como la protección medioambiental, producción de equipamientos para energías renovables, etc. En definitiva, favoreciendo la elegibilidad de proyectos que posibiliten alterar, en la medida de lo posible, y en función del peso relativo que posee REINDUS en cuanto a instrumento de apoyo industrial, el tradicional predominio de sectores manufactureros de intensidad baja y media-baja, que son los predominantes en la estructura productiva y exportadora de España, tal y como se observa en la siguiente tabla en comparación con otros países.

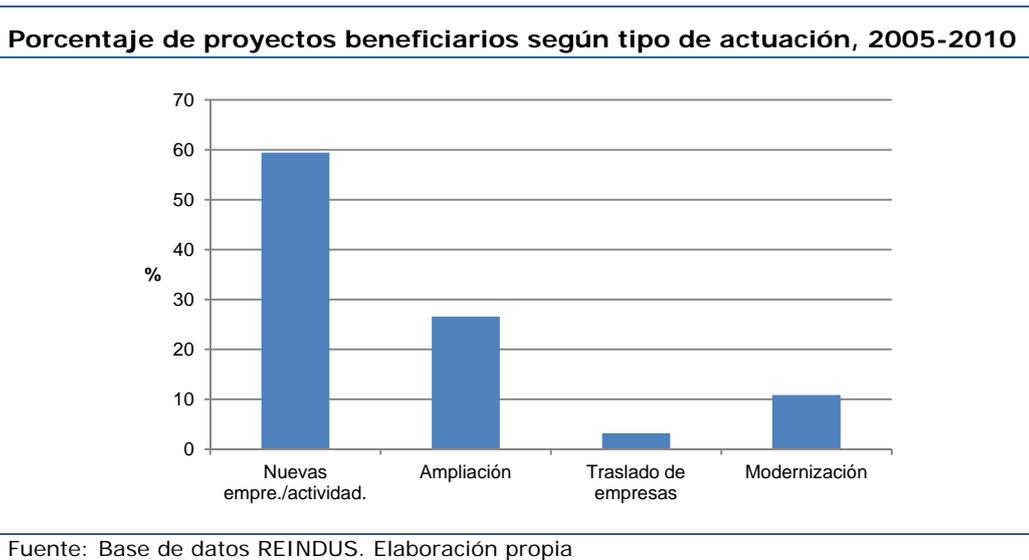
PAISES	NÚMERO DE PRODUCTOS (RCA>=1)	RANKING DE COMPLEJIDAD	TOP 10	TOP 100	1	2	3	4	5	6
Austria	1,369	8	0.23	6.17	30.38	23.29	19.00	14.99	8.83	3.52
Bélgica	1,47	10	0.23	3.84	27.81	20.30	15.55	11.26	12.12	12.96
China	1,962	51	0.02	0.53	5.71	13.90	20.75	19.52	15.59	24.53
Finlandia	765	5	0.10	6.11	30.09	31.99	15.19	13.14	4.52	5.08
Francia	1,788	11	0.16	3.20	26.18	22.33	22.00	16.09	7.54	5.86
Alemania	2,113	2	0.19	7.90	39.62	24.50	16.01	10.85	5.61	3.40
Grecia	1,06	52	0.01	0.39	3.82	14.78	12.50	17.21	18.60	33.09
Irlanda	421	12	0.13	2.28	39.06	26.27	15.60	13.79	3.97	1.32
Italia	2,239	24	0.06	3.47	23.16	20.06	16.16	14.12	14.54	11.96
Luxemburgo	588	9	0.78	3.88	19.22	33.53	18.10	17.60	8.27	3.28
Holanda	1,312	13	0.25	4.75	20.23	19.72	19.60	12.12	13.08	15.26
Portugal	1,188	53	0.02	0.42	15.32	9.84	22.09	15.57	15.53	21.66
España	1,745	28	0.02	1.89	24.18	20.80	16.53	12.77	14.46	11.25

Nota: El ranking de complejidad indica el puesto ocupado por cada país en un ranking de complejidad en productos y servicios exportados. Top 10 y Top 100 representan el peso de las exportaciones de cada país para los 10 y 100 productos o servicios con mayor complejidad tecnológica. Los numerales 1 a 6 indican, por orden decreciente, una menor complejidad tecnológica.

Fuente: J. Felipe y U. Kumar (2011). "Do some countries in the Eurozone need an internal devaluation? A reassessment of what unit labour costs really mean" (2011). La fuente originaria de los datos es la OCDE.

- Frente a la coyuntura actual de pérdida de actividad y de empleo, REINDUS puede contribuir a mitigar los ajustes empresariales favoreciendo la creación de empresas que absorban el excedente de empleo y disminuyan la tasa de paro, o a través del incremento la actividad productiva de aquellas empresas viables.

Respecto a la creación de empresas, la mayoría de proyectos beneficiarios del programa corresponde a nuevas empresas/actividades (casi un 60%), mientras que el porcentaje correspondiente a ampliación de actividades o modernización presentan un porcentaje bastante más reducido (28% y 10% respectivamente).



Por lo que respecta al incremento de la actividad productiva, numerosos autores coinciden en que el sector privado por sí mismo no puede realizar el cambio del modelo productivo que contribuya a aumentar la competitividad de la economía de España. Para llegar a alcanzar los objetivos de Lisboa es necesaria la ayuda a la inversión en el sector privado, especialmente con la situación de crisis económica actual y las dificultades de las empresas en la consecución de financiación. Pero además, la financiación pública, y REINDUS en particular, debe conseguir el efecto incentivador en las empresas necesario para el cambio productivo de forma que se evite que las ayudas se conviertan en meras inyecciones financieras a sectores o territorios sin ningún impacto en términos de convergencia económica y actividades industriales de bajo contenido tecnológico. El efecto incentivador<sup>52</sup> lo desarrolla REINDUS desde el diseño del programa, orientando las ayudas a la concesión de préstamos en lugar de subvenciones a fondo perdido, de tal modo que los empresarios deban devolver dichos préstamos y de este modo se responsabilicen de la seriedad y viabilidad de los proyectos presentados.

Sólo en el caso de dotación de infraestructuras de AAPP se dan subvenciones a fondo perdido como instrumento complementario de financiación de estos proyectos con otras fuentes financieras, puesto que la localización industrial depende de la existencia de infraestructuras básicas en el entorno.

- Por lo que se refiere a las carencias y limitaciones que presenta un tejido industrial con predominio de pequeñas y medianas empresas, hecho que dificulta o restringe en ocasiones la incorporación de inversiones productivas y de componentes de I+D e innovación, el programa está claramente orientado a las empresas de estas dimensiones. Así, las empresas con un número de trabajadores inferior a 50 representan el 70% del total de proyectos que obtienen ayudas de REINDUS. La categoría de empresas que obtiene más ayudas, en términos relativos, es la

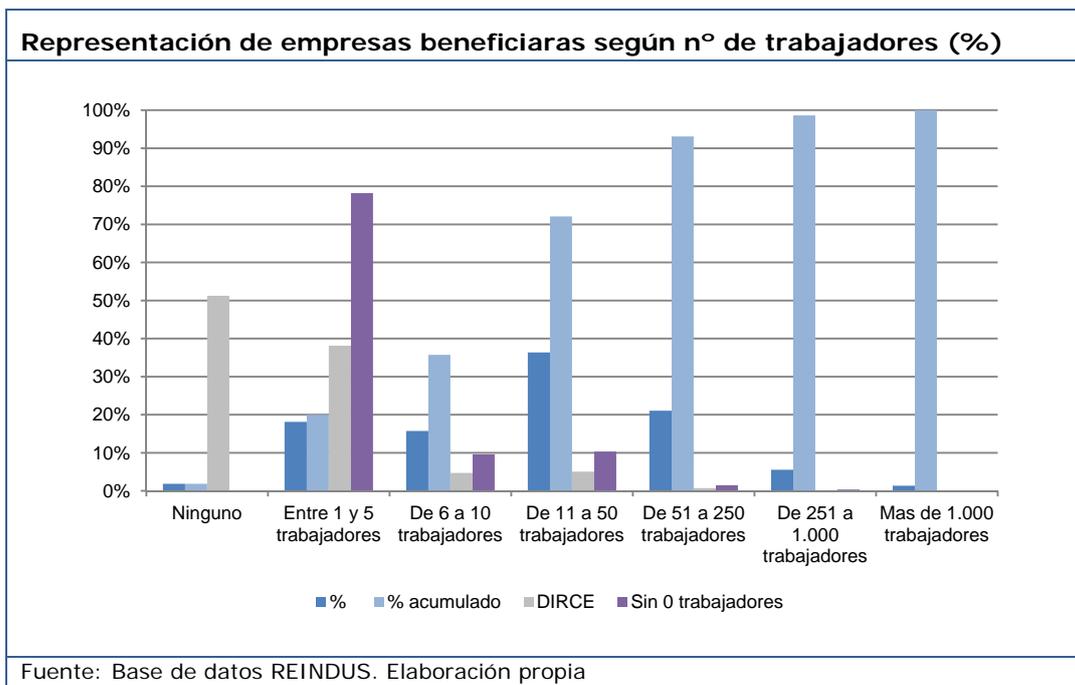
<sup>52</sup> El efecto incentivador es una característica que tienen que tener las ayudas para ser consideradas ayudas de Estado que no limiten el mercado, según la CNC

correspondiente a aquellas de entre 11 y 50 trabajadores, seguidas de las microempresas (1 a 5 trabajadores).

Si comparamos las empresas beneficiarias de REINDUS por tamaño con la distribución porcentual de las mismas en el tejido industrial a través de los datos obtenidos del DIRCE en el año 2008, los proyectos de las empresas de hasta 6 trabajadores están subrepresentados, aún eliminando la categoría de 0 empleados, que viene a recoger la categoría de autónomos o profesiones liberales que no tienen empleados, que en la práctica resultan excluidas del programa.

Ello se debe, probablemente, a que las empresas de hasta 5 trabajadores se encuentran con muchas dificultades a la hora de presentar proyectos relevantes en términos de inversión o en el compromiso de creación de empleo. En todo caso representan casi un 20% de los proyectos beneficiarios de REINDUS.

Las empresas que muestran mayor sobrerrepresentación son aquellas que tienen entre 11 y 250 empleados, fundamentalmente hasta 50.



Tomando como referencia los proyectos que resultan beneficiarios con respecto a las solicitudes presentadas se aprecia que el programa no sesga en términos reseñables, a través de la selección, los proyectos en función del número de trabajadores. Tan sólo se observa una ligera subrepresentación de los proyectos de aquellas empresas que tienen entre 1 y 5 trabajadores (casi un 3%). Las empresas que obtienen una sobrerrepresentación corresponden a aquellas incluidas en la categoría de entre 11 y 50 trabajadores (un 3,4%).

Las dificultades que muestran las PYMEs se encuentran en la incorporación de elementos de innovación y de nuevas tecnologías, carencias en el conocimiento de posibles nichos de mercado, posibilidades de exportación

o gestión empresarial, entre otros, que deben suplirse con instrumentos de ayuda y apoyo. Uno de ellos es el de servicios comunes a empresas. Otros como el desarrollo de proyectos de I+D y la innovación de o para empresas de un determinado sector, se solventan con la implicación de centros tecnológicos, públicos o privados. No obstante, el peso que dichos servicios tienen en REINDUS, a la luz de los resultados, es limitado. Se constata que la intervención de las diferentes entidades públicas se centra sobre todo, en infraestructuras industriales como polígonos y sus equipamientos.

- En términos de inversión movilizada, si bien formalmente REINDUS es un programa de base territorial, entre sus objetivos incorpora la dimensión de inversión productiva fundamentalmente en materia de I+D+i, para lo que existen programas específicos por parte del MITYC y el MCINN. En todo caso, la contribución de REINDUS a paliar las carencias en ambos aspectos vendrá determinada por los criterios de selección de los proyectos y el destino final de las ayudas públicas. En cuanto al primer elemento, (I+D+i) tal y como se analizará con detalle en el apartado de coherencia, tiene un peso en la ponderación de los proyectos del 27,33%.

La inversión movilizada por REINDUS se ha analizado con respecto al destino de las distintas partidas del presupuesto de los proyectos beneficiarios del programa. La explotación de los microdatos de la base de datos de REINDUS para la totalidad del período de evaluación, muestra que los proyectos beneficiarios destinan como media un 57% del presupuesto total a partidas de gasto de inversiones productivas<sup>53</sup> (que se corresponde con el 62% sobre el total de inversiones en activos fijos. En el caso de las empresas privadas, este porcentaje se incrementa hasta el 82%). Un 33,71% del presupuesto total de los proyectos se destina a inversiones vinculadas a urbanización, terrenos y construcción de edificios. En este caso las AAPP son las que destinan mayor porcentaje de su presupuesto a este tipo de inversiones (sobre todo a suelo industrial y urbanización).

Otras partidas, relativas a subcontratación externa, leasing, personal, y colaboraciones externas, entre otras, representan un 9% del presupuesto total de los proyectos.

Dichos porcentajes muestran una clara oscilación en función del tipo de entidad que desarrolla el proyecto, tipos de convocatoria y otras variables que se analizan en el apartado de eficacia en inversión productiva.

---

<sup>53</sup> Entre las partidas de los presupuestos de los proyectos identificados como inversión productiva figuran la inversión en aparatos y equipos, en equipos de producción y en ingeniería de proyectos de producción. Ello no quiere decir que otras partidas no estén vinculadas a inversión productiva, aunque no es posible desglosarlas. Así, por ejemplo, la inversión en subcontratación externa, otros gastos y colaboración externa puede incluir componentes de inversión productiva, pero también para otros aspectos no directamente vinculados con la inversión productiva. Por ello las cifras apuntadas son aproximadas

**Distribución media del presupuesto total de los proyectos beneficiarios de REINDUS según el destino de la inversión.**

<b>% inversión productiva sobre presupuesto total de los proyectos</b>	57%
<b>% inversión en urbanización y edificación sobre presupuesto total de los proyectos</b>	33,71%
<b>% inversión productiva sobre el total inversiones activos fijos</b>	62,83%
<b>% inversión en urbanizaciones y edificación sobre el total inversiones activos fijos</b>	37,16%
<b>% otras inversiones no activos fijos</b>	9,29%
<b>% activos fijos sobre el presupuesto total de los proyectos</b>	90,71%

Fuente: Base de datos REINDUS. Elaboración propia

- Por último otra de las dificultades que se encuentra la industria y en especial las PYMEs es la financiación. REINDUS contribuye de forma decisiva a este déficit, ofertando financiación en términos muy favorables, por el período de carencia y el tipo de interés 0. La población objetivo, esto es, el conjunto de empresas e instituciones que pueden solicitar ayudas a REINDUS considera que para crear un tejido industrial viable es preciso que las empresas renueven sus líneas de producción, adapten sus centros de trabajo y se abran a nuevos mercados; según ellos, la condición para que esto ocurra es que haya financiación suficiente y la consecuencia es que se podría crear empleo. Algunos empresarios entrevistados sólo se plantean acometer proyectos de cierta magnitud si cuentan con el respaldo de ayudas públicas con independencia de cuál sea su acceso a financiación privada.

Desde el punto de vista de la pertinencia, del análisis cualitativo realizado en la evaluación<sup>54</sup> se desprende que las empresas han recibido la financiación y han empleado estos fondos en inversiones para la adquisición de nuevos bienes o la mejora de otros. Las empresas afirman que REINDUS les ha servido para renovar su maquinaria y para adquirir terrenos o locales para nuevos centros de trabajo. Asimismo consideran que gracias a REINDUS han podido llevar a cabo proyectos que de otra forma no hubiesen realizado (o lo hubieran hecho en menor cuantía).

No obstante, podría ser conveniente una valoración más matizada. REINDUS pone a disposición de las empresas fondos en condiciones excepcionales y con muy pocas exigencias. Esto, que es favorable por cuanto determinadas empresas no accederían a otras ayudas públicas, implica también que en algunos casos, exista la percepción por los entrevistados de que algunos empresarios no arriesgan nada o que podrían acceder a las ayudas proyectos de difícil viabilidad.

Junto a los factores estructurales que caracterizan a la industria, existen otros factores de naturaleza coyuntural que han incidido en los últimos años en el desempeño de la actividad empresarial en la industria. Entre estos últimos cabe mencionar la dificultad de las empresas en acceder a fuentes de financiación privadas, como consecuencia de los efectos de la crisis económica actual, así

<sup>54</sup> El análisis cualitativo se ha realizado con 14 entrevistas en profundidad a empresas de distintos sectores industriales y con distribución geográfica según las distintas convocatorias de REINDUS. Ver Anexo

como la caída de ventas, de la producción y como consecuencia la pérdida de empleo industrial.

REINDUS ha diagnosticado de forma adecuada este problema y ha favorecido el acceso a las ayudas mediante la exoneración de la presentación de avales bancarios como requisito para la concesión de las ayudas. Este criterio no es únicamente predicable de REINDUS, puesto que otras líneas de ayudas del MITYC han flexibilizado sus exigencias para favorecer el acceso de las empresas a las distintas líneas de ayudas.

Todos estos factores han sido perfectamente identificados por REINDUS a la vista de las necesidades existentes y a tenor de las afirmaciones que los potenciales beneficiarios del programa han efectuado en el marco del estudio cualitativo realizado en la evaluación<sup>55</sup>. Las empresas describen un momento de grave crisis económica con lo que ello acarrea. Identifican como uno de los problemas clave de las empresas el relativo a la financiación. Las empresas entrevistadas señalan la importancia de conseguir financiación y las condiciones favorables en que proporciona REINDUS dicha financiación (préstamos al 0% de interés, a pagar en 10 años, con 5 años de carencia). El riesgo detectado por los entrevistados es que pueden estar llegando fondos de REINDUS a empresas que podrían obtener financiación por medios convencionales (ej.: filiales de empresas solventes de gran tamaño o a personas con escasa capacidad y formación empresarial).

#### **4.3. La Relevancia de REINDUS en el conjunto de ayudas de Estado de finalidad regional en España y en el conjunto de ayudas MITYC**

Como se apuntaba anteriormente, la UE destina fondos propios para favorecer la convergencia de los Estados miembros y las regiones más desfavorecidas dentro del objetivo de lograr la cohesión económica, social y territorial entre sus miembros a través de los Fondos Comunitarios, Fondos estructurales y de Cohesión. Permite además a los EEMM que destinen recursos mediante las ayudas de Estado para facilitar la convergencia de las regiones y la mejora de su competitividad.

Las distintas ayudas de Estado van dirigidas a lograr diferentes objetivos para alcanzar el desarrollo económico del conjunto del Estado y su convergencia con Europa. Una de las ayudas de Estado más significativas son las de finalidad regional y dentro de éstas las destinadas a la industria y servicios. Estas ayudas en España han tenido una evolución creciente de un 38% entre 2003 y 2008<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> Idem 55

<sup>56</sup> Datos obtenidos del Informe Anual de Ayudas Públicas 2009 de la Comisión Nacional de la Competencia

### Evolución por objetivos de ayudas a la industria y servicios España 2003-2008

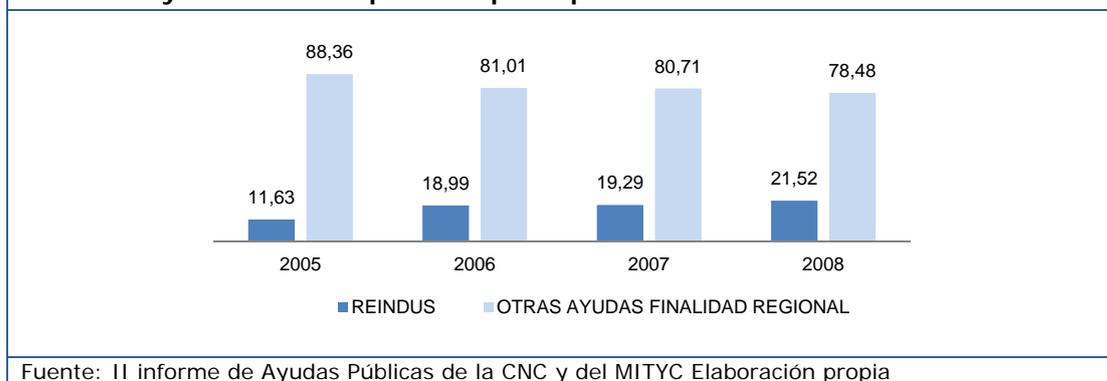
Cuadro nº 9 Evolución por objetivos de ayudas a la industria y servicios concedidas en España 2003-2008

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Reino de España	M€	M€	M€	M€	M€	M€
Cultura	75,72	40,90	71,35	76,37	58,98	29,24
Empleo	66,05	49,99	48,35	45,86	48,11	33,82
Ahorro de energía	4,70	6,53	3,94	53,90	1,46	3,76
Protección del medio ambiente	56,17	106,17	181,76	130,74	199,73	505,89
Promoción de la exportación	682,18	199,85	289,97	347,94	100,33	100,37
Desarrollo regional	1.260,08	1.115,35	1.134,08	1.208,77	1.399,96	1.746,42
Investigación y desarrollo	436,70	477,13	350,07	449,94	728,58	822,71
Pymes	351,89	391,79	344,52	382,93	135,89	147,67
Formación	163,30	40,90	56,29	83,72	52,09	59,15
Otros	16,12	14,63	13,89	0,00	0,00	0,88
<b>Total</b>	<b>3.112,92</b>	<b>2.443,24</b>	<b>2.494,22</b>	<b>2.780,18</b>	<b>2.725,12</b>	<b>3.449,91</b>

Fuente: II informe Ayudas Públicas 2009 de la CNC

Si consideramos en su conjunto la totalidad de ayudas de Estado de finalidad regional, REINDUS tiene una representación limitada aunque ha ido ganando peso desde su inicio. Dentro del periodo temporal que abarca esta evaluación, ha pasado de representar en 2005 el 11,36% del total de ayudas de Estado de finalidad regional destinada a la industria y servicios a un 21,52% en 2008. Esta evolución creciente es consecuente con la orientación dada por la UE a las ayudas estatales, potenciando que las ayudas de Estado se destinen a objetivos horizontales, siendo el desarrollo regional el capítulo más importante. El resto de ayudas ha decrecido en el mismo periodo del 88,35% en 2005 al 78,48% en 2008.

Evolución del % de ayudas de Estado con finalidad regional destinadas a la Industria y Servicios respecto al presupuesto total en cada año



### ***El peso de REINDUS en el conjunto de ayudas del MITYC***

REINDUS, considerando el objetivo general del programa, no es un instrumento de corrección de los problemas estructurales de la industria por sí mismo, sino

que es pertinente para actuar en el territorio y a partir del territorio favorecer el desarrollo económico industrial de la zona, contribuyendo a mitigar los problemas estructurales de la industria de esa zona.

Para la solución de los problemas estructurales de la industria el MITYC tiene desarrolladas medidas de carácter horizontal y sectorial. No parece lógico pensar que con la asignación presupuestaria del programa se contribuye a la solución de los problemas estructurales. Sin embargo desde la perspectiva del territorio, el programa sí es un instrumento válido que ayuda a disminuir los desequilibrios industriales y por tanto económicos regionales aplicando objetivos de política industrial de carácter estructural (innovación, tecnología, sectores emergentes...)

Las orientaciones tradicionales del programa, como se verá más adelante, focalizan las ayudas en zonas con bajos niveles socioeconómicos, afectadas por procesos de reestructuración empresarial o de reducción de capacidad productiva, y como medio de dar respuesta a la " coyuntura de intensa competencia internacional por la que atraviesan diversos sectores tradicionales" (MITYC, 2007). Dicho esquema se ha visto alterado con la incorporación en 2007 de determinadas provincias tales como Teruel, Soria y Jaén, respecto a las cuales se elaboraron planes interministeriales de desarrollo.

La relevancia de REINDUS en el conjunto de ayudas del MITYC destinadas a la industria<sup>57</sup> se puede constatar comparando el peso que tiene dentro del Plan anual de ayudas públicas del departamento. Este plan, -aprobado con carácter anual desde 2006-, contiene el conjunto de programas de ayudas públicas en materia de desarrollo industrial, política comercial, energética, de la pequeña y mediana empresa, turismo, telecomunicaciones y sociedad de la información.

En el plan se clasifican las ayudas en dos grupos: las convocatorias en régimen de concurrencia competitiva (Anexo I del plan anual) y otras acciones de apoyo estratégico con contenido económico (Anexo II del plan).

Tomando como referencia los años 2009 y 2010, las intervenciones del Ministerio para la consecución de sus objetivos se dirigen en mayor proporción a las ayudas del anexo II a través de convenios y transferencias a otras Administraciones Públicas, CCAA, CCLL o en forma de líneas abiertas, con un 56 % del total de ayudas en 2009 y un 58% en 2010.

Las convocatorias públicas de ayudas en régimen de concurrencia competitiva, que toman la forma de ayudas en subvenciones y préstamos a la industria y la energía, representan el 44% en 2009 y el 42% en 2010. En esta tipología de ayuda se encuadra el Programa REINDUS.

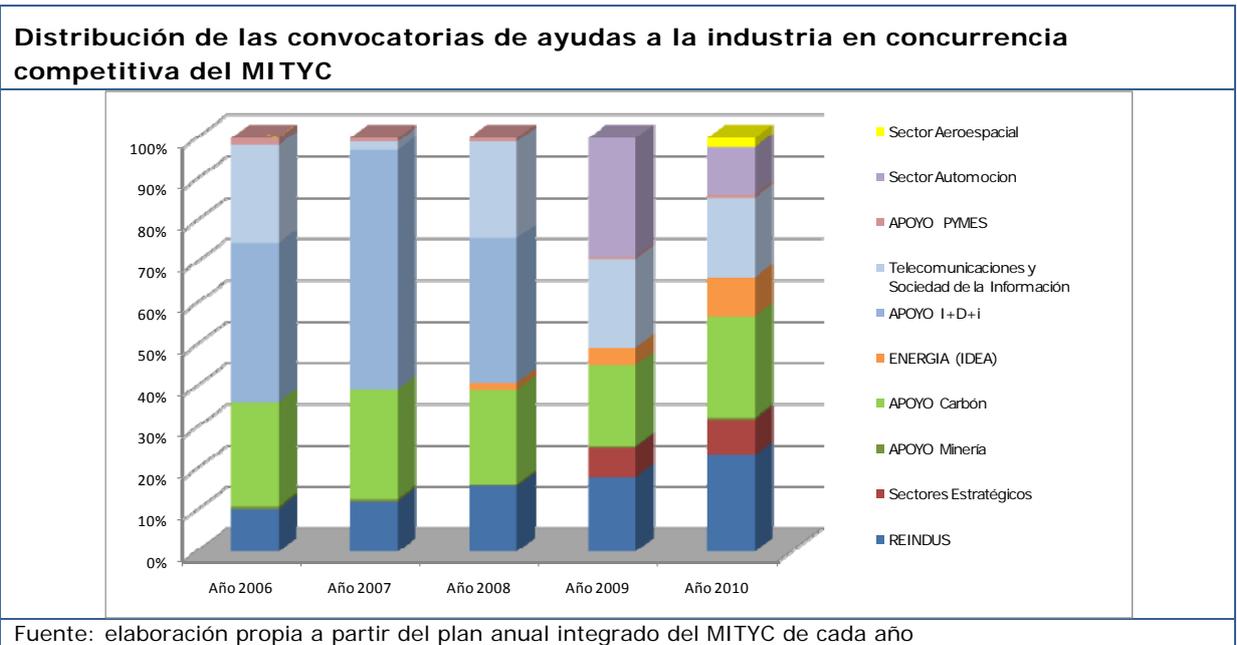
Tomando sólo las ayudas convocadas en concurrencia competitiva para la industria, REINDUS ha tenido una evolución positiva desde 2006 a 2010, pasando del 10,35% del total en 2006 al 23,32% en 2010. Con la creación del Ministerio de Ciencia e Innovación en 2009 la mayoría de las ayudas a I+D+i pasaron a ser gestionadas por este ministerio, hecho que explica en gran medida el incremento del peso de REINDUS en el conjunto de las ayudas. Desde la

---

<sup>57</sup> Tomamos como referencia el conjunto de ayudas destinadas a la industria incluyendo también los sectores de minería, carbón, energía, telecomunicaciones y sociedad de la información

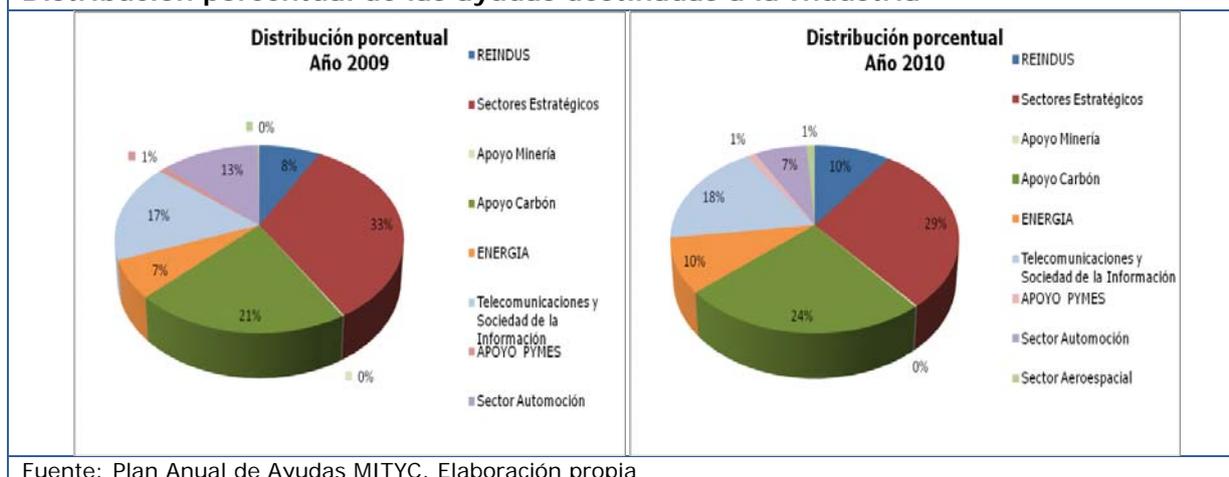
perspectiva de la distribución de ayudas en 2010, REINDUS ocupa el segundo lugar detrás de las ayudas al carbón, que representan el 24,44% del total.

La evolución del presupuesto de REINDUS desde 2006, con un aumento continuado en el tiempo, viene a poner de manifiesto la integración del programa en el conjunto de intervenciones del Ministerio y la importancia que ha ganado el eje territorial en las líneas estratégicas del departamento.



La mayoría de las ayudas del MITYC tienen un destino de carácter sectorial. El apoyo a los sectores estratégicos representa el 29% en 2010, seguida las ayudas al sector del carbón (24% en 2010). Otras ayudas con especial relevancia son las destinadas a las telecomunicaciones y la sociedad de la información con un porcentaje del 18% en 2010. El programa REINDUS representa el 10% en 2010. Sin embargo la evolución del peso de REINDUS es positiva con un aumento de 2 puntos porcentuales respecto a 2009, tras las ayudas al carbón, las telecomunicaciones y la energía que aumentan en 3 puntos. Mientras el apoyo a los sectores estratégicos disminuye en 4 puntos y el sector de la automoción en 6 puntos porcentuales

### Distribución porcentual de las ayudas destinadas a la Industria



Al aumento del presupuesto, se destaca también que la ejecución presupuestaria de REINDUS es notablemente elevada, con una media del 96,38% en el periodo 2005 a 2010 y con tendencia interanual positiva. El elevado porcentaje de ejecución se puede considerar como un indicador del interés del departamento en potenciar el desarrollo regional, y es coherente con la posición de REINDUS dentro de las ayudas del MITYC.

#### 4.4. La Coherencia del programa REINDUS con respecto a los objetivos perseguidos y a la adecuación del diseño establecido

##### 4.4.1 El encuadramiento de REINDUS dentro del marco de la política industrial del MITYC: la coherencia de los objetivos

El programa REINDUS, como se ha indicado, constituye una línea de actuación específica dentro de las competencias industriales de las que dispone el MITYC. Desde esta perspectiva, se incardina en los grandes objetivos estratégicos definidos por el Ministerio, en el diseño e implementación de un nuevo modelo de política industrial a partir de 2004. La nueva política industrial tiene como objetivo contribuir al crecimiento de la productividad agregada de nuestra economía, tratando de sacar partido a sus ventajas y resolver las debilidades. De manera muy particular, afectando a la productividad total de los factores, y en especial a la capacidad innovadora de las empresas industriales y de los entornos industriales. (J. Trullén, 2007).

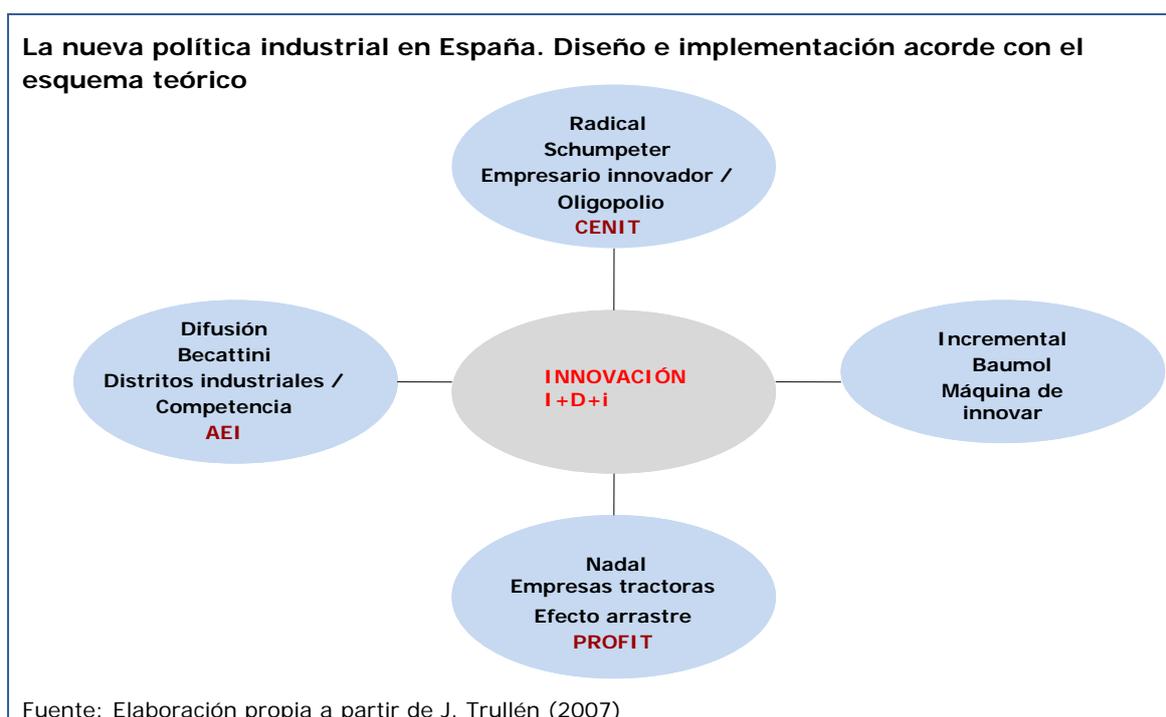
La nueva estrategia industrial española, se orienta en dos direcciones (J. Trullén, 2007):

- *“El fortalecimiento de las ventajas derivadas de la escala (economías ligadas a la dimensión empresarial).*
- *El fortalecimiento de las ventajas derivadas del entorno: rendimientos crecientes asociados a la concentración espacial de pequeñas y medianas empresas innovadoras”.*

El diseño de la nueva Estrategia se elabora teniendo en cuenta la información previa disponible sobre las características de la industria, y las desventajas y limitaciones que presenta en cuanto a la especialización en sectores con una intensidad de conocimiento no muy elevada, escasa dimensión no tan sólo de las empresas, sino fundamentalmente de los establecimientos productivos; el escaso gasto en I+D+i y una productividad y competitividad limitada, prevalencia de sectores industriales intensivos en mano de obra.

La lógica que subyacía es que estas desventajas pueden compensarse fortaleciendo las ventajas derivadas del entorno. Es decir a través de la activación de procesos innovadores en entornos territoriales que generan economías externas a las empresas pero internas al sector o territorio donde operan, tal es el caso de las estrategias basadas en la cooperación dentro de los conceptos de distritos industriales y cluster.

Y ello con un doble objetivo a partir de 2007 en un contexto de crisis económica generalizada: por un lado y a corto plazo, contribuir a suavizar la fuerte desaceleración económica y mitigar el impacto sobre el empleo; por otro, a medio y largo plazo, implantar un conjunto de medidas que tienen por objeto la modernización de nuestro sistema productivo, dotándolo de una mayor eficiencia, competitividad y productividad (MITYC, 2007).



El gráfico superior refleja los instrumentos desarrollados por el MITYC dentro del esquema teórico de las cuatro grandes estrategias de fomento a la innovación de la nueva política industrial, que toma como enfoque central la orientación de la innovación desde el mercado, es decir el núcleo de la acción se encuentra en el fomento de la I+D+i empresarial.

En concreto, la obtención de una mejora de la productividad se subdividió en las siguientes objetivos intermedios (MITYC, 2007): "

- 1) *El apoyo creciente a programas que fomenten la realización de I+D+i por parte de las empresas, especialmente cuando ésta realización implique a diversos agentes del sistema Ciencia-Tecnología-Empresa*
- 2) *El apoyo a la creación y mantenimiento de empresas innovadoras.*
- 3) *El intentar un desarrollo armónico en el país, en particular, en las regiones con situación especial de desempleo industrial, problemas de deslocalización y desinversión*
- 4) *La formación y estímulo de las agrupaciones empresariales innovadoras (clusters o distritos industriales innovadores) La colaboración de los agentes principales (asociaciones empresariales, sindicales, representantes de centros tecnológicos) implicados en el desarrollo de un determinado sector.*
- 5) *La elaboración de programas relativos a la calidad y la seguridad industrial, sin perjuicio de las competencias de las CC.AA. en la materia. "*

Este conjunto de objetivos lógicamente requieren la articulación de un conjunto de políticas, planes, programas, iniciativas o actuaciones provenientes de diferentes departamentos ministeriales, organismos públicos y CCAA, cada uno dentro del ámbito de sus competencias específicas y profundamente interdependientes entre sí.

Dentro de este esquema, en el seno del MITYC, REINDUS se corresponde con la actuación tres apuntada anteriormente, con el objetivo de paliar o contrarrestar los desequilibrios territoriales desde un prisma de desempleo industrial y deslocalización/desinversión industrial.

Para hacer una valoración de la alineación de REINDUS respecto a los objetivos de la política industrial, se ha desagregado el objetivo general de la política industrial en objetivos intermedios (con una descripción meramente ilustrativa) y se han cruzado con los objetivos, general y operativos del programa REINDUS. Hay que tener en cuenta que REINDUS es un instrumento dual de política industrial y de política regional, por lo que existen objetivos del programa que coinciden íntegramente con la política industrial y otros que están más vinculados a la política regional. Se ha establecido una relación de alta alineación para describir si el objetivo de REINDUS es enteramente coincidente con el objetivo de la política industrial y una alineación media cuando no hay una coincidencia absoluta.

## Alineación de los Objetivos de REINDUS con los Objetivos de la Política Industrial del MITYC

Alineación Objetivos REINDUS/Política Industrial MITYC	ROG 1	R-001	R-002	R-003	R-004	R-005	R-006	R-007	R-008	R-009
	REDUCCION D.REGIONAL	Infraestructuras básicas/de servicios	Servicios de diagnóstico y soluciones tecnológicas PYMES	Fortalecimiento /diversificación estructura industrial	Capacidades y potencialidades de la zona	Sectores maduros de elevado tecnológico y emergentes	Facilitar la financiación	Sectores Deslocalización	Fijar población	Desarrollo y generación de empleo
OI 1 El fomento de la innovación				Alta Alineación		Alta Alineación				
OI 2 Aumento del nivel tecnológico						Alta Alineación				
OI 3 Fortalecimiento ventajas derivadas del entorno					Media Alineación					
OI 4 Mejorar la productividad de las PYMES			Media Alineación		Media Alineación		Media Alineación			
OI 5 Sectores intensivos en tecnología y conocimiento				Media Alineación		Alta Alineación				
OI 6 Reconversión y adaptación de sectores tradicionales					Media Alineación			Media Alineación		
OI 7 Desarrollo armónico en el país	Alta Alineación							Media Alineación	Media Alineación	Media Alineación
OI 8 Sistemas de gestión e infraestructuras		Media Alineación								
OI 9 Exigencias medioambientales y de seguridad										
OI 10 Fomento de la cooperación		Media Alineación	Media Alineación							
OI 11 Fomento del espíritu emprendedor							Media Alineación			
OI 12 Facilitar el acceso a la financiación							Alta Alineación			
OI 13 Reducir las cargas administrativas							Media Alineación			

Alta Alineación  
 Media Alineación

Fuente: Elaboración propia

Como se aprecia en la tabla anterior el programa está altamente alineado con el objetivo del desarrollo armónico del país, objetivo general de REINDUS y con los objetivos industriales de fomento de la innovación, aumento del nivel tecnológico y apoyo a sectores intensivos en tecnología y conocimiento. La alineación de REINDUS con estos objetivos intermedios se produce en la medida en que, aún siendo un programa que tiene como base el territorio, incide en los objetivos de la política industrial relativos al cambio de la estructura del sistema productivo como base para aumentar su competitividad.

Otro objetivo con una alta alineación es el acceso a la financiación. Directamente, por cuanto REINDUS proporciona financiación a las empresas a través de créditos para acometer proyectos de inversión. E indirectamente, por cuanto el programa ha respondido a las dificultades generadas por la crisis financiera y económica actual de acceso a la financiación de las empresas (principalmente las PYMES), mediante la exoneración en la presentación de avales como requisito previo a la concesión de las ayudas.

El objetivo de infraestructuras básicas y de servicios de REINDUS se considera con alineación media, ya que el presupuesto que se asigna a estas intervenciones, como se ha reflejado en el capítulo II (descripción de la intervención) es mucho menor que el presupuesto destinado a iniciativas

industriales. De hecho cubre sólo el 50% del presupuesto financiable de los proyectos frente al 75% teórico para el caso de las empresas, y, además, no figura en algunas convocatorias territoriales.

En cuanto al objetivo de REINDUS de contribuir a la fijación de población, desarrollo y generación de empleo, se consideran de alineación media por cuanto abarca al empleo en general y a despoblación o zonas con baja densidad de población, que responden más claramente a objetivos de desequilibrio regional.

En todo caso, y valorado en términos agregados, existe alineación entre los objetivos del programa REINDUS con respecto a los objetivos generales de la política industrial.

La consideración de REINDUS como instrumento de política regional implica que, al margen de la consistencia de sus objetivos con los definidos en materia industrial, o en el ámbito competencial del MITYC, requiere, necesariamente, que opere de modo coherente con El Marco Estratégico Nacional de Referencia de España 2007-2013 (MENR) que contiene las prioridades nacionales en el ámbito de la política regional.

Las prioridades del MENR en el desarrollo e innovación empresarial, teniendo el enfoque de las actuaciones una clara orientación hacia las pequeñas y medianas empresas, son:

1. Potenciar la iniciativa emprendedora en toda la sociedad, aumentando la creación de empresas innovadoras y de base tecnológica.
2. Simplificar el entorno jurídico y administrativo.
3. Potenciar la capacidad innovadora no tecnológica, la ecoinnovación y la adopción de las TICs.
4. Aumentar la presencia internacional de las empresas.
5. Estimular el crecimiento de las empresas y su competitividad.

Estos objetivos son coincidentes con los objetivos operativos o subyacentes de REINDUS referenciados en el cuadro anterior, por lo que puede considerarse que existe una adecuada alineación de objetivos de política regional recogidos en el MENR.

#### **4.4.2. El marco de elegibilidad de los territorios: la estructura de convocatorias y los municipios objetivo**

REINDUS emplea dos criterios para determinar la elegibilidad de los proyectos sobre una base fundamentalmente geográfica:

1. Por un lado el programa se configura en torno a un conjunto de convocatorias de distinta naturaleza que determina los territorios que pueden recibir las ayudas en cada una de ellas. La Convocatoria General toma como base el conjunto de todo el territorio nacional susceptible de recibir ayudas de naturaleza regional. Además existen convocatorias con un marcado carácter territorial, circunscritas a un territorio determinado,

bien sea a nivel municipal, comarcal, provincial o de CCAA (convocatorias territoriales específicas). Otra convocatoria está orientada a los territorios donde se asientan sectores industriales afectados por procesos de ajuste y deslocalización industrial, que suelen adoptar la forma de *clusters* o distritos industriales con un grado de concentración territorial elevado, aunque el destino de las ayudas no es en sí sectorial, pudiendo acogerse a las ayudas proyectos de cualquier rama de actividad.

2. El otro elemento que configura el marco de elegibilidad de los proyectos es el municipio donde se pretende efectuar la inversión. El programa asigna una puntuación individualizada a cada uno de los municipios de España en base a un conjunto de indicadores e índices que influyen en la selección final de los proyectos beneficiarios de las ayudas.

### **1.- La estructura de convocatorias**

Si bien en un principio REINDUS se estructuraba en torno a una Convocatoria General y una territorial específica (Campo de Gibraltar), a partir del año 2006, se observa un paulatino incremento de las convocatorias, tanto sobre la base de criterios geográficos (multiplicación de los territorios específicos a intervenir) como de territorios afectados por deslocalización sectorial (inclusión de territorios con un fuerte predominio de determinados sectores industriales). El establecimiento de convocatorias distintas supone presupuestos asignados en exclusiva al ámbito geográfico definido en ellas.

Dentro de las convocatorias de base territorial, existe una gran disparidad en cuanto a la extensión geográfica: municipal (tal es el caso de Vinarós), comarcas más o menos amplias (Bahía de Cádiz, Campo de Gibraltar, Ferrol Eume-Ortegal, Margen Izquierda del Nervión, Almadén), provincias (Soria Teruel y Jaén) y una CCAA (en el caso de Canarias). Algunas convocatorias han ampliado su cobertura territorial, extendiéndose a municipios limítrofes (Bahía de Cádiz, por ejemplo).

Otras convocatorias además del núcleo geográfico central definen un conjunto de municipios que configuran la denominada Zona de Influencia y que pueden recibir también las ayudas. Estas zonas, en algunos casos no están claramente definidas y su extensión puede ser variable según criterios como el presupuesto disponible (se amplía o se reduce la zona en función del presupuesto); las comunicaciones, la población, la distancia del municipio que forma el núcleo, etc.

La convocatoria de Deslocalización industrial no ha estado exenta de la inclusión de nuevos sectores industriales. En 2007 se incluyeron curtidos y marroquinería y en 2009 artes gráficas y papel.

La justificación para la creación de convocatorias *ad-hoc*, ha sido, igualmente cambiante o variable. Así, para las convocatorias provinciales, ha primado fundamentalmente el criterio de base poblacional, esto es, la dispersión (en términos de densidad de población), despoblamiento o envejecimiento de la población (Soria, Teruel, y en menor medida Jaén); en otros casos el declive industrial de la zona (Margen Izquierda del Nervión); la problemática del

desarrollo económico particular de un sector industrial (Almadén); la dependencia de grandes empresas o sectores navales o a la energía nuclear (Ferrol, Garoña), el bajo nivel de renta y proximidad con enclaves de fuerte competencia comercial y económica (Campo de Gibraltar); el carácter específico y estructural (dependencia del olivar en Jaén) o la baja industrialización y el carácter ultraperiférico (Islas Canarias).

Alguna de las justificaciones que se argumentan para la existencia de una convocatoria específica no parece presentar un ajuste correcto, como el caso de la convocatoria del Campo de Gibraltar en 2001, en la que se justifica la convocatoria por la falta de adecuación de la cualificación profesional de la población laboral del territorio a las necesidades de la industria local, estando la convocatoria más vinculada a la complementariedad de otras políticas e instrumentos, -en este caso la política y programas de formación reglada y continua-, que a un plan de ayudas a empresas y entidades.

Las distintas convocatorias tienen asimismo un origen diferenciado. En el caso del Campo de Gibraltar, la convocatoria específica surge tras una decisión en el Congreso de los Diputados. En otros casos se observa lo que podríamos denominar técnica de "aluvión": las convocatorias surgen con posterioridad a la aprobación de un plan de carácter estratégico o global de base territorial o sectorial, en el que se encajan las distintas ayudas que pueden contribuir a obtener los objetivos de los planes estratégicos aprobados. La participación del MITYC se suele traducir en la habilitación de las líneas de ayudas gestionadas por dicho ministerio, en determinados casos a través de REINDUS. Esta técnica se observa en la convocatoria de las provincias de Soria, Teruel y Jaén, que surgen porque hay un plan de acción gubernamental, o en la convocatoria de Ferrol Eume-Ortegal que aparece con posterioridad al diseño y aprobación del Plan Ferrol. En el caso de Garoña, la convocatoria nace tras la transformación a la que debería someterse la zona tras el cierre de la central nuclear.

En definitiva, tanto desde el punto de vista de la fundamentación que justifica la aparición de las convocatorias específicas, como de su ampliación y/o modificación territorial, no se observa en el período de evaluación que exista una aplicación uniforme ni permanente a lo largo del tiempo. La evolución del programa a lo largo del tiempo, y la necesidad de dar respuesta a situaciones singulares y urgentes, junto a decisiones políticas, podrían ser la razón de la ausencia de una justificación uniforme.

Analizando la estructura del programa respecto a la tipología de las convocatorias, se observa que el peso de las convocatorias territoriales sobre el conjunto de convocatorias ha pasado de representar el 50% en 2004 a un 83% en 2010. Algunas zonas tan sólo han estado presentes un período de tiempo relativamente corto (Rivera del Ebro en 2005, Vinarós en 2008-2009, Almadén 2007-2010), mientras que otras han permanecido a lo largo de la década (tal es el caso del Campo de Gibraltar) o del período de evaluación (Ferrol y a partir de 2008 Bahía de Cádiz), consolidándose en cuanto a convocatorias más o menos permanentes.

<b>Número de convocatorias según naturaleza, 2004-2010</b>							
<b>Naturaleza</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
<b>Deslocalización o General</b>	1	2	2	2	2	2	2
<b>Territorial</b>	1	1	2	6	9	9	10
<b>% de convocatorias territoriales sobre el total</b>	50	33	50	75	82	82	83

Fuente: Base de datos REINDUS. Elaboración propia

Las dotaciones presupuestarias relativas de REINDUS en función del tipo de convocatoria a lo largo de los años (consideradas las convocatorias territoriales en conjunto), reflejan la reducción del peso de las convocatorias General y de Deslocalización, sobre el conjunto de las ayudas, lo que se traduce en una reorientación del programa hacia una base más acotada y limitada territorialmente.

<b>Recursos destinados según tipo de convocatoria. (%), 2005-2010</b>							
	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>TOTAL</b>
<b>General</b>	74%	42%	41%	29%	27%	25%	33%
<b>Deslocalización</b>	0%	23%	21%	15%	13%	13%	15%
<b>Territorial</b>	26%	35%	38%	56%	60%	62%	52%

Fuente: Datos presupuestarios REINDUS. Elaboración propia

En la práctica, el factor territorio es determinante a la hora de presentar un proyecto por parte de una empresa que tiene varias posibles localizaciones. Es más probable que se presenten proyectos en aquellos territorios donde es más fácil obtener puntuación.

## **2.- Los municipios objetivo**

Otro de los elementos que determina la elegibilidad de los territorios (y en consecuencia la selección de los proyectos) es el municipio donde se pretende acometer la inversión. La elegibilidad de éstos está condicionada a dos niveles:

1. A nivel comunitario. La UE determina los territorios susceptibles de recibir ayudas de finalidad regional los cuales se recogen en el mapa de ayudas de finalidad regional aprobado para España (en la actualidad el vigente mapa ayudas para 2007-2013).
2. A nivel del MITYC, complementando la anterior, la elegibilidad de los municipios es más específica, y responde a criterios de priorización en base a indicadores definidos que determinan la asignación de una puntuación individualizada por municipio. La puntuación obtenida tiende a reflejar la situación objetiva y relativa de dicho municipio en comparación con el conjunto de EELL del Estado y es esencial al ser uno de los criterios de valoración que los gestores del programa toman en cuenta a la hora de evaluar los proyectos presentados.

Los criterios de puntuación de los municipios que aplica el MITYC han variado a lo largo de los años. Con anterioridad a 2008 la selección de los municipios se realizaba de un modo cualitativo. Se basaba en el conocimiento de los

responsables del MITYC de la situación del tejido industrial de cada zona (caso de Ferrol o Cádiz); o porque en el momento de la evaluación de los proyectos surgieron circunstancias especiales que hicieron necesaria su inclusión tales como deficiencias graves de infraestructuras o cualquier otro problema estructural en los municipios donde se asentaban las empresas<sup>58</sup>.

A partir del año 2008 se **sistematiza la identificación y puntuación de municipios** con el Análisis Regional Anual, que se constituye como una herramienta de apoyo para la identificación de zonas prioritarias de actuación, así como para el establecimiento de estrategias. A través del análisis regional se asigna puntuaciones diferenciadas a los municipios sobre la base de una serie de indicadores y criterios, que determinan su posición relativa sobre la totalidad de municipios de España en una escala de 1 a 100 en función de su desempeño regional e industrial.

La batería de indicadores empleados en el análisis regional anual<sup>59</sup> se agrupan en dos marcos: marco industrial y marco socioeconómico. Los indicadores y la puntuación de cada uno para la elaboración de las tablas de valoración de municipios es la siguiente:

<b>Baremo selección de Municipios, 2008-2011</b>			
	<b>Variables</b>	<b>Puntuación</b>	
		<b>2008</b>	<b>2009/2011</b>
	<b>1.- Marco Industrial:</b>	5	40
	Desempleo Industrial	3	10
	Evolución del empleo Industrial	2	30
	<b>2.- Marco Socioeconómico:</b>	5	60
	Desempleo	1	10
	Evolución del Empleo	2	25
	Evolución de la población	1	15
	Indicador riqueza municipio: Renta Media	1	10

Fuente: MITYC. Elaboración propia

A partir de 2009, la puntuación de los municipios da más peso al marco socioeconómico (60 sobre 100) que al industrial (40 sobre 100) en coherencia con la ampliación del programa a territorios afectados por cualquier causa de desequilibrio regional (desempleo, ajuste empresarial, despoblación, etc.). No obstante, en coherencia con los objetivos operativos del programa de generación y regeneración del tejido industrial, el marco industrial sigue teniendo un peso importante que prima a los municipios con una base industrial respecto de aquellos que carecen de ella.

En el Anexo III se describen y analizan los indicadores utilizados en el análisis regional anual.

El análisis regional anual se representa gráficamente mediante el Atlas de Reindustrialización que presenta información estadística comparada a nivel municipal de un conjunto de variables relevantes de la dinámica y evolución

<sup>58</sup> Los gestores del programa tenían en cuenta si había una falta de infraestructuras notoria en la zona, y se potenciaba proyectos vinculados a dichos déficits en las zonas identificadas

<sup>59</sup> Las fuentes de información para el análisis son el Servicio Público de Empleo Estatal, la Tesorería de la Seguridad Social, el INE, el padrón municipal de habitantes y otras fuentes de las CCAA.

industrial y regional del territorio, así como los resultados del programa REINDUS. El Atlas se configura como una herramienta cuantitativa de apoyo para la operativa del programa, pero no como instrumento a nivel estratégico y de diseño de REINDUS. En todo caso no es el único instrumento para la toma de decisiones en el marco del programa<sup>60</sup>. Además es una herramienta útil para que las empresas que deseen solicitar las ayudas REINDUS conozcan la situación de los municipios donde pretenden localizar sus proyectos. La segunda edición (2009) incorporó datos relativos a los principales sectores industriales, fichas resumen a nivel nacional y provincial de la composición de la industria y con referencias a dos periodos temporales (2001-2007 y 2007-2008).

El marco de la elegibilidad de los territorios que hace REINDUS en convocatorias y puntuación de municipio, hasta aquí descrito, presenta aspectos positivos y negativos, que deben valorarse en términos de consecución de los objetivos del programa (eficacia), correcto empleo de los recursos y al menor coste (eficiencia), y en términos de las distorsiones que puede introducir.

Como positivo, la focalización de las ayudas sobre una base territorial perfectamente delimitada y con extensión reducida (tal es el caso de una ciudad, comarca o provincia) que suponen las convocatorias específicas, posibilita una mayor incidencia e impacto de las ayudas en dichos espacios. En términos de escasez de recursos habilitados por REINDUS, la concentración se traduce en una priorización y mayor intensidad de las ayudas, en relación con parámetros tales como empleo industrial, tejido productivo, actividad económica o PIB. De este modo se aprovechan la tradición industrial de determinadas zonas, vinculadas a sectores o actividades concretas y los elementos intangibles asociados, como el "saber hacer" (*know how*) adquirido en materia industrial, tan difícil de obtener y que de otro modo se perdería. Tal es el caso de las convocatorias de la Bahía de Cádiz o el Ferrol, Eume y Ortegal. O bien el desarrollo de planes considerados como estratégicos desde el punto de vista estatal y de CCAA (la ubicación de centros logísticos y el aprovechamiento de infraestructuras ya existentes).

Como negativo el diseño puede tener consecuencias en el principio de equidad en el acceso a las ayudas y en la competitividad de los proyectos en un proceso de competencia competitiva. Respecto a la equidad, la fragmentación del programa en convocatorias obliga a una correcta definición y justificación de la elegibilidad de los espacios geográficos que deben ser objeto de convocatoria específica, so pena de vulnerar principios de equidad en el acceso a las ayudas de territorios con características similares que los incluidos en las convocatorias específicas, en términos de desigualdad regional, actividad y tradición industrial, y, en general, riqueza o bienestar de la población.

Igualmente debe tomarse en consideración que los criterios definidores de las distintas convocatorias no pueden ser tan específicos que conlleven la "autoselección" de las áreas geográficas<sup>61</sup>.

---

<sup>60</sup> Así se explicita en la introducción del Atlas correspondiente al año 2009.

<sup>61</sup> Por autoselección se entiende que el grado de detalle de los requisitos a cumplir sea tan específico y localizado que sólo son cumplidas por una zona en concreto. Dicha circunstancia acontece fundamentalmente cuando se determinan criterios de elegibilidad plurales, específicos y a la vez variables. En definitiva, puede cuestionarse por qué se selecciona un municipio con determinadas características en lugar de otros que cumplen sustancialmente características similares. Así las criterios argumentativos esgrimidos simplemente materializan e intentan justificar un territorio donde ya existe la voluntad de actuar.

Respecto a la competitividad de los proyectos solicitantes, la fragmentación de REINDUS en una pluralidad de convocatorias puede tener como efecto un menor grado de competitividad de los proyectos en un ámbito de concurrencia pública. Esto es, los proyectos solicitantes de convocatorias específicas “compiten” con un volumen mucho menor de proyectos que en las convocatorias de ámbito geográfico mayor como la General o Deslocalización, que se puede traducir en términos comparativos y en la práctica, en una menor solidez en cuanto a la calidad de los proyectos, su viabilidad, las potencialidades en términos de mejora de competitividad y el fomento de sectores punteros en I+D. De hecho, proyectos con una puntuación inferior en estos criterios, pueden ser seleccionados en ciertas convocatorias territoriales cuando quedarían fuera en convocatorias de mayor ámbito geográfico donde la competencia entre proyectos es mayor. Este aspecto se analizará al abordar la eficacia del programa.

Por otro lado, como se ha venido indicando, la puntuación de los municipios refleja su posición respecto a la totalidad de EELL en términos de desequilibrio regional industrial, de forma que los que presentan mayor puntuación son los que se encuentran en una situación más desfavorecida. En consecuencia deberían ser los que obtienen un importe total de ayuda REINDUS mayor.

Para verificar la hipótesis y ver la relación existente entre la puntuación asignada a los municipios y el montante económico que reciben de REINDUS, se han cruzado las puntuaciones de los municipios con el importe total<sup>62</sup> de los créditos concedidos a cada uno de ellos, ponderando por el número de solicitudes presentadas en cada municipio<sup>63</sup>.

Se pone de manifiesto a través de los gráficos de dispersión siguientes, que no existe una pauta lógica de distribución de los créditos en función de la puntuación asignada a los municipios. Si el volumen de créditos concedidos estuviese vinculado de algún modo a dicha puntuación, los puntos (municipios) del gráfico deberían tender a agruparse en torno a una línea de tendencia creciente en los importes a medida que se incrementa la puntuación (en el gráfico se refleja una línea de 45º grados de trazo rojo).

Si nos fijamos en la posible relación entre el importe de los créditos concedidos y las solicitudes presentadas al programa en cada municipio, las rectas de regresión muestran que existe una ligera pendiente decreciente, es decir que a mayor situación de “necesidad” del municipio (mayor puntuación), menor volumen de ayudas recibidas. En todo caso la regresión no es significativa y el

---

<sup>62</sup>El importe total para el análisis se ha definido como el sumatorio de los importes de los créditos concedidos a las empresas beneficiarias en cada municipio

<sup>63</sup> La ponderación con base al número de solicitudes presentadas tiene por objeto eliminar los sesgos que se observarían en aquellos municipios que, aún teniendo una puntuación elevada, no obtienen ayudas, por el simple motivo de que no se presentan proyectos. Los valores superiores a un millón de euros de ratio, que son pocos, se han reflejado con ese valor para facilitar la visualización del gráfico. Igualmente se ha replicado dicho análisis con el ratio del número de trabajadores, evitándose así los sesgos debidos al tamaño del municipio, que se traduciría, teóricamente, en mayor número de proyectos y de mayor importe, al contar con un mayor número de trabajadores.

coeficiente  $R^2$  no explica en absoluto la variabilidad entre destino real de los créditos y la situación del municipio en términos de desequilibrio regional<sup>64</sup>.

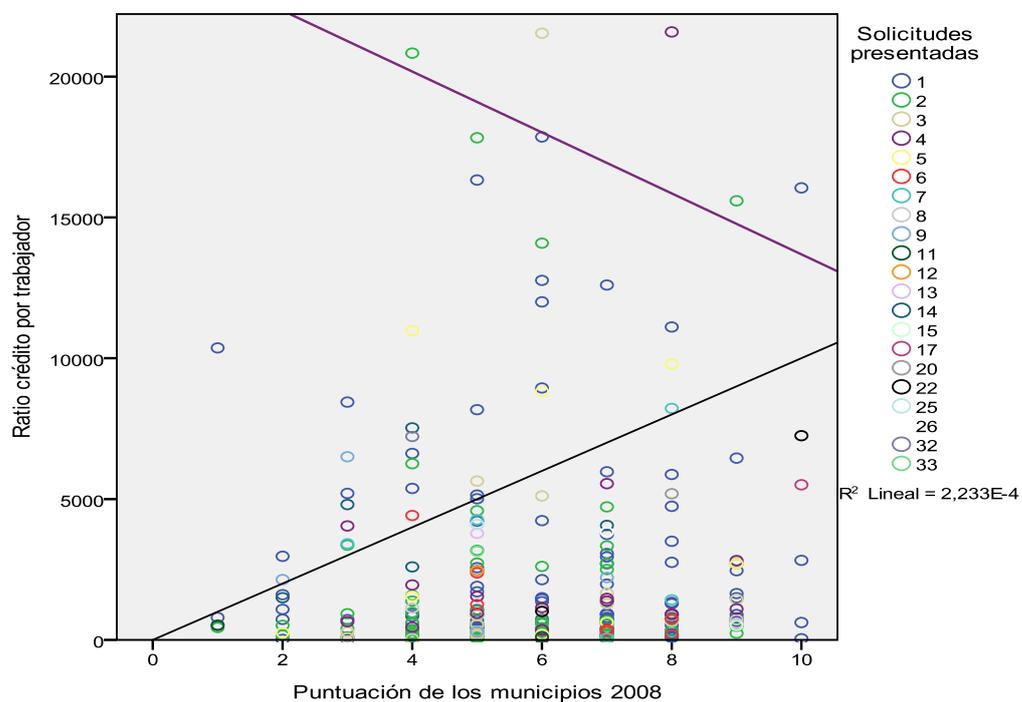
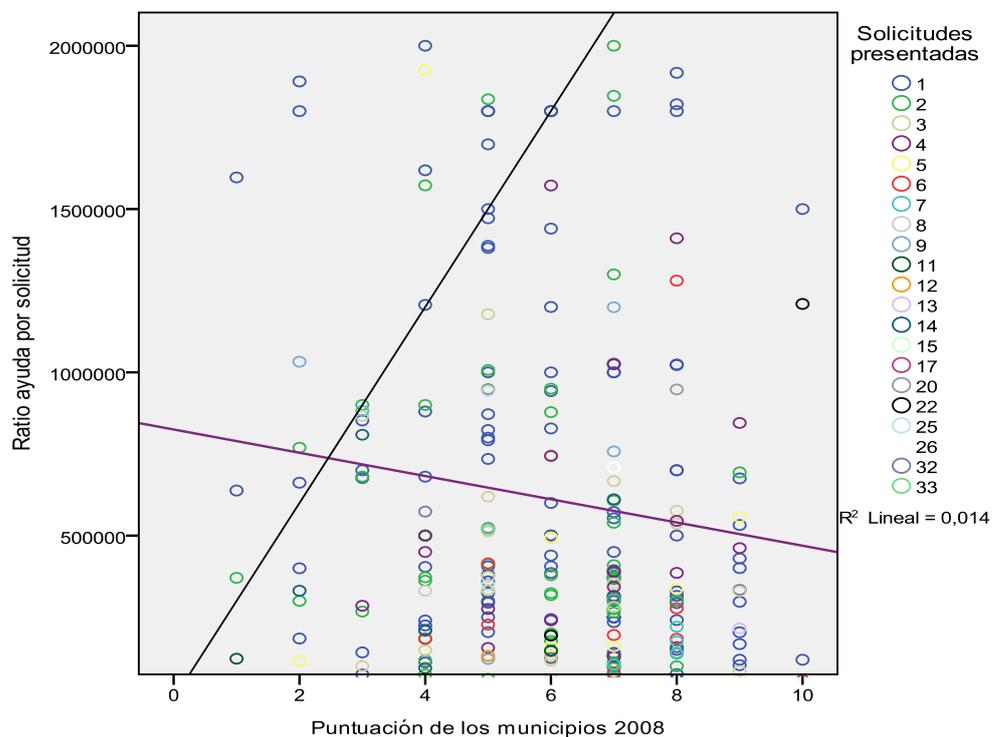
Por último tomando como indicador de relación los créditos concedidos por trabajador vuelve a observarse una elevada dispersión de los municipios, siendo la recta de regresión decreciente, aunque, nuevamente no es significativa.

En definitiva, las puntuaciones asignadas a los municipios y tomadas en consideración en el análisis regional anual, no se configuran como clave explicativa del destino final de los créditos, sino que son otros elementos los que influyen en la selección de los proyectos.

---

<sup>64</sup> El coeficiente  $R^2$  indica en qué medida las variables explicativas de un modelo de regresión contribuyen a explicar la variable dependiente. Mientras más cercano a uno sea dicho coeficiente, mayor bondad en el ajuste de la recta de regresión se obtendrá, y por tanto mayor capacidad explicativa tendrá el modelo. Téngase en cuenta no obstante que en el presente modelo tan sólo se ha incluido una variable explicativa o independiente.

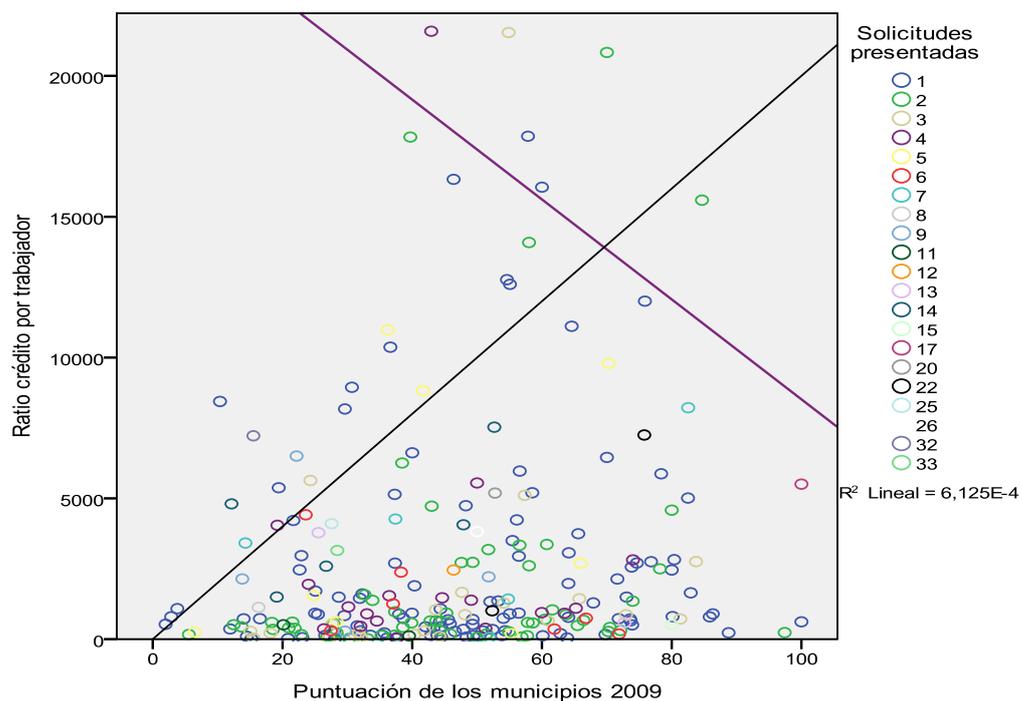
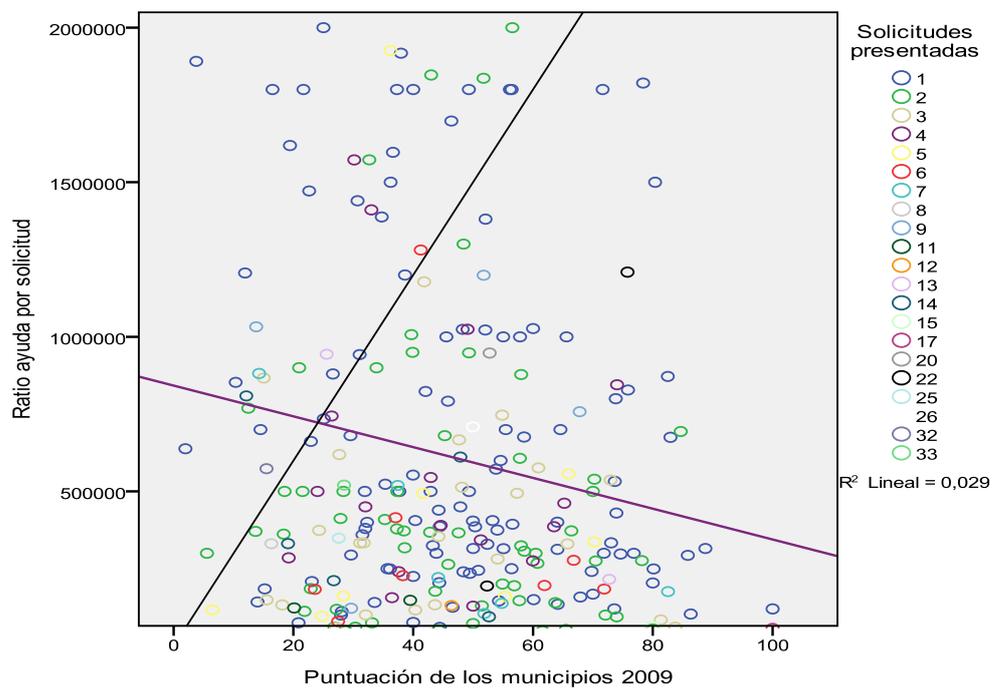
**Diagrama de dispersión del sumatorio total de ayudas obtenidas por cada municipio por solicitud según su puntuación en términos industriales y regionales, 2008**



Nota: Para una mejor representación gráfica se ha ajustado el eje y al valor de 200.000 euros en el ratio crédito concedido por solicitud, y a 10.000 en el ratio crédito por trabajador. Cada punto representa un municipio (se consideran tan sólo aquellos que reciben créditos), indicándose con un color diferenciado el número de solicitudes concedidas.

Fuente: Fuente base de datos REINDUS. Elaboración propia

**Diagrama de dispersión del sumatorio total de ayudas obtenidas por cada municipio por solicitud según su puntuación en términos industriales y regionales, 2009**

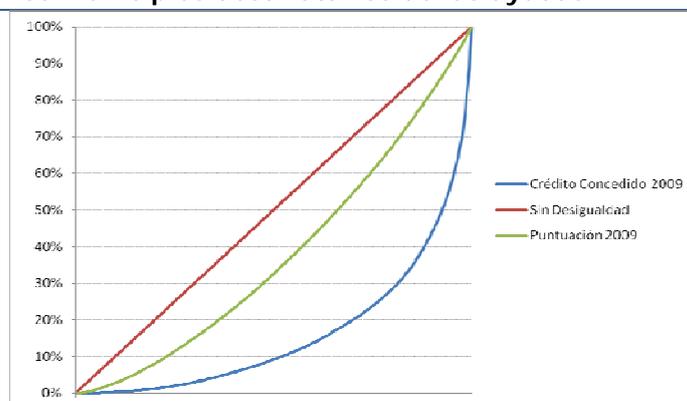


Nota: Para una mejor representación gráfica se ha ajustado el eje y al valor de 200.000 euros en el ratio crédito concedido por solicitud, y a 210.000 en el ratio crédito por trabajador.

Fuente: Fuente base de datos REINDUS. Elaboración propia

Otra herramienta de análisis para verificar la hipótesis ha sido la aplicación de la curva de Lorenz<sup>65</sup> que refleja los índices de Gini relativos a la puntuación de los municipios en el año 2009 y del crédito concedido en función de dicha puntuación. La representación gráfica de los índices de Gini en la curva de Lorenz muestra el grado de desigualdad que presentan las variables, créditos concedidos y puntuación de municipios (mediante porcentajes acumulados de cada una de dichas variables). De tal modo que una situación de igualdad relativa se representa con una línea de 45° grados (trazo rojo).<sup>66</sup> Como se desprende de dicho gráfico, los créditos concedidos (a cada uno de los municipios), presenta una forma mucho más cóncava que la puntuación de los municipios. Esto es, aquellos municipios con una desigualdad relativa mayor, no reciben los créditos que les corresponderían en función de su puntuación. Si la pauta seguida fuese el ajuste de los créditos concedidos a las puntuaciones de los municipios, las líneas verde y azul estarían superpuestas.

**Curva de Lorenz de desigualdad de créditos concedidos por REINDUS en función de la puntuación de los municipios destinatarios de las ayudas**



Fuente: Fuente base de datos REINDUS. Elaboración propia elaboración

#### 4.4.3. La tipología de las ayudas

REINDUS presenta con respecto a otros programas, un tipo de ayudas con una serie de características claramente innovadoras (son subvenciones a fondo perdido y préstamos a interés cero con 10 años de amortización y 5 años de carencia que se conceden antes de la realización de los proyectos), de tal modo que es posible afirmar, sin excesivo riesgo a equivocarse, que se trata de un régimen de ayudas relativamente ágil, cómodo y muy atractivo, como se constata, además, en los resultados del análisis cualitativo y cuantitativo efectuado que se mostrarán más adelante.

<sup>65</sup> La curva de Lorenz es una representación gráfica que muestra una determinada distribución. El eje de abscisas se ordenan, de menor a mayor, la puntuación asignada, y en el eje de ordenadas el porcentaje de créditos concedidos, también de menor a mayor.

<sup>66</sup> Los índices de Gini son ampliamente empleados en el análisis de desigualdad de renta, pobreza y efectos del sistema tributario. El ajuste de cualquiera de dichas variables sobre el eje de 45° en la curva de Lorenz representa una situación de igualdad proporcional. A mayor concavidad de la variable de estudio en la representación gráfica, mayor desigualdad existirá. La forma convexa refleja una situación de progresividad.

Las ayudas REINDUS se configuran fundamentalmente en forma de préstamos, teniendo las subvenciones un alcance marginal en términos de recursos empleados y acotado exclusivamente a entidades de carácter público y privado diferentes de las empresas privadas.

La fórmula de préstamos está implantándose paulatinamente en el conjunto de un número destacable de ayudas públicas de carácter industrial y de innovación, en sintonía con algunas de las conclusiones del análisis y evaluación de su utilización y de las recomendaciones de determinados organismos<sup>67</sup>.

Una de las ventajas que presentan los préstamos frente a las subvenciones a fondo perdido estriba en que no se elimina la asunción de riesgos financieros por parte de las empresas objetivo,-circunstancia que sí puede suceder con las ayudas a fondo perdido-. De hecho las empresas asumen, en última instancia, la responsabilidad con respecto a los proyectos presentados y su viabilidad, así como la obligación de retornar las ayudas públicas en el futuro, lo que contribuye a garantizar la presentación de proyectos en principio, más viables, correctamente dimensionados y en consonancia con la situación y realidad de la empresa.

Las condiciones de las ayudas a las empresas son claramente favorables, si se comparan con otro conjunto de ayudas y la financiación privada. Este aspecto es uno de los mejor valorados por parte de los usuarios, como se verá más adelante. En el caso de las entidades que presentan proyectos al área de infraestructura, las ayudas se materializan fundamentalmente a través de subvenciones, y en menor medida a través de préstamos en las mismas condiciones que las empresas.

Otra de las características innovadoras es que REINDUS procede a adelantar el importe económico concedido, tanto en subvenciones como en préstamos, una vez que los proyectos han sido seleccionados, aún cuando no se hayan iniciado. Este rasgo lo diferencia sustancialmente de otras ayudas destinadas a incentivar determinadas actividades, que tan sólo se entrega a los destinatarios una vez que se ha comprobado fehacientemente que la inversión o proyecto ha sido efectuado.

La bondad de esta medida radica en que las empresas o entidades disponen de financiación líquida con la que acometer los proyectos, y se reduce de este modo la dependencia de las entidades financieras, como se analizará con más detalle más adelante, actuando REINDUS como fuente de financiación primaria. Los inconvenientes radicarían, si no se efectuase un correcto análisis de los proyectos, en una menor disponibilidad de recursos en la convocatoria en curso para proyectos más relevantes, o en que los recursos se empleen para cubrir necesidades perentorias de las empresas,-tales como la falta de liquidez de tesorería o el hacer frente a determinados pagos-.

Por otro lado, al tratarse REINDUS de un programa con convocatoria de periodicidad anual, posibilita que se incremente, en principio, la concurrencia de

---

<sup>67</sup> Así, por ejemplo la OCDE, el Banco Mundial y la Comisión Europea, bajo determinadas premisas, son abiertamente partidarios de la eliminación de ayudas a fondo perdido, conclusión basada tanto en el análisis conceptual del sistemas de ayudas y de incentivos, como del análisis empírico.

los proyectos, aunque esta cuestión depende en gran medida de la estructura de convocatorias diseñada. Otros programas de similares características, tales como las ayudas del CDTI optan, sin embargo, por no establecer convocatorias a fecha fija, sino que se pueden presentar los proyectos a lo largo de todo el año de convocatoria, con lo que los proyectos presentados pueden mostrar un mayor grado de maduración, no estando sometidos a los plazos perentorios de presentación, que pueden provocar la presentación de proyectos con tal de no tener que esperar al siguiente año de convocatoria.

El programa establece plazos fijos de ejecución de la inversión y justificación de los proyectos cualquiera que sea la entidad que lo acometa y la naturaleza del proyecto. En determinadas circunstancias los plazos de ejecución podrían considerarse relativamente cortos, especialmente en el caso de las AAPP que deban someter a concurso público las infraestructuras o proyectos objeto de solicitud

<b>Plazos para la ejecución y justificación de la inversión</b>			
		<b>Sin prórroga</b>	<b>Con prórroga</b>
<b>Fecha tope de ejecución de la inversión</b>		31 de diciembre del año de concesión	30 de junio del año posterior a la concesión
<b>Fecha tope de pago</b>		31 de marzo del año posterior a la concesión	1 de octubre del año posterior a la concesión
<b>Fecha tope de la creación de empleo</b>		31 de mayo del año posterior a la concesión	1 de octubre del año posterior a la concesión
<b>Fecha tope de justificación</b>		31 de mayo del año posterior a la concesión	1 de octubre del año posterior a la concesión

Fuente: MYTYC. Elaboración propia

Para proyectos de cierta envergadura, complejidad o en proyectos plurianuales el plazo de ejecución establecido podría ser difícil de cumplir por parte de las empresas beneficiarias con el riesgo de tener que renunciar a las ayudas si no se les concede una prórroga, tal y como se ha evidenciado en las entrevistas realizadas a empresas y agentes sociales en el desarrollo de la evaluación del programa.

REINDUS arbitra, no obstante, un sistema de prórrogas, para el caso de que los beneficiarios sean incapaces de cumplir dichos plazos. Del total de proyectos receptores de ayuda, un 48,56% ha necesitado una prórroga, bien en la ejecución del proyecto, bien en su justificación. En las convocatorias 2007 a 2009 las prórrogas son superiores (con un 73,06%, 71,14% y 77,20% respectivamente), pudiendo deberse a la confluencia de dos causas: la primera que los plazos establecidos por REINDUS para ejecutar y pagar los proyectos son cortos, y en segundo lugar los efectos de la crisis económica actual que influye en la capacidad de las empresas para realizar la ejecución de los proyectos. En todo caso se observa una tendencia creciente, de tal modo que para las convocatorias hasta el año 2009, tres de cada cuatro proyectos requirieron de prórroga, hecho que denota las grandes dificultades para acometer los proyectos en las fechas fijadas. El dato de 2010 es significativamente menor por el hecho de que los expedientes todavía no han cumplido el plazo para la justificación.

Porcentaje de proyectos que han obtenido prórroga				
		Proyectos Beneficiarios	Prórrogas concedidas	%
	2005	98	0	0,00%
	2006	275	160	58,18%
	2007	360	263	73,06%
	2008	492	350	71,14%
	2009	785	606	77,20%
	2010	910	39	4,29%
	<b>TOTAL</b>	<b>2920</b>	<b>1418</b>	<b>48,56%</b>

Fuente: MYTYC. Elaboración propia

#### 4.4.4. Las áreas de intervención del programa

REINDUS cuenta con dos áreas de actuación específicas, un área de infraestructuras y un área de iniciativas industriales. El mayor porcentaje de ayudas se concentra vía préstamos a empresas dentro del marco del área de industria, teniendo las subvenciones un peso marginal.

Como se ha indicado, conceptualmente las ayudas a la inversión en infraestructuras, tanto básicas como de servicios, está fundamentada en la necesidad de que los territorios cuenten con unas condiciones mínimas y básicas que incentiven a las empresas a situarse en dichos territorios. De hecho, uno de los factores que determinan la localización de una industria es la existencia de una base de infraestructuras suficiente que actúe como palanca para la localización de las empresas.

En todo caso, dichas infraestructuras actúan más bien en términos de condición necesaria pero no suficiente. El análisis del modelo de *clusters* y distritos industriales, predominante en España, pone de manifiesto que uno de los factores de concentración de la PYMES en un territorio determinado, es la presencia de un tejido productivo sectorializado tal que permita cubrir las necesidades de las distintas fases del proceso productivo, contribuya a generar sinergias y una disminución de los costes, tanto de transacción, transporte, como de producción. Una de las dificultades evidentes en el ámbito de la generación de infraestructuras es la multiplicidad de actores, tanto públicos como privados que intervienen, y la asignación coordinada y complementaria de funciones entre todos ellos. Anteriormente se señalaba que uno de los principales problemas en este ámbito es la falta de complementariedad en el diseño o papel que juega cada actor, así como la falta de coordinación entre ellos. Así, en la generación de suelo industrial, intervienen tanto la AGE (a través del SEPES) como las CCAA, Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos, aunque, salvo determinadas excepciones, no parece que se produzca una correcta coordinación.

La participación de los Ayuntamientos, bien directamente, bien indirectamente a través de organismos autónomos de promoción económica, empresas públicas de desarrollo o prestación de servicios de toda índole, ha sido activa hasta la fecha y se ha materializado fundamentalmente en el desarrollo de suelo industrial. Las entidades públicas beneficiarias (se incluyen AAPP, empresas y otros organismos

públicos) concentran la mayoría de las inversiones en proyectos de suelo industrial y urbanización (59% en comparación del 39% de resto de entidades).

En el caso concreto del uso de los fondos REINDUS por parte de los ayuntamientos, se han observado algunas disfunciones en materia de diseño y coordinación en determinadas convocatorias de carácter territorial (por ejemplo en Bahía de Cádiz). El destino de los fondos del programa para generar suelo industrial o determinadas actividades de servicios anexos a las industrias puede promover el traslado de empresas establecidas en ayuntamientos limítrofes, y generar competencia entre entidades locales en la atracción de actividades productivas. Este hecho sería posible en ausencia de una definición estratégica de las necesidades a nivel supramunicipal y de los roles que juegan los distintos actores. Igualmente, podría dar lugar a un "exceso" de capacidad frente a las necesidades reales, o a una concentración de ayudas en determinados aspectos (suelo y dotación industrial)<sup>68</sup> en menoscabo de otras actividades importantes aunque no tan visibles.

En otros casos se ha observado que a través de REINDUS, se han financiado proyectos de servicios de mejora del entorno que absorben un porcentaje elevado del presupuesto de la convocatoria específica, lo que puede provocar que proyectos de desarrollo industrial alternativo vean condicionada su capacidad de obtener ayuda<sup>69</sup>. Este hecho plantea la cuestión ya tratada en este informe de mejora de la coordinación entre actores clave en el diseño de los programas que potencie la complementariedad de los instrumentos de apoyo.

Este recurso de las EELL a REINDUS probablemente se atemperará en el futuro, por las evidentes dificultades financieras de los ayuntamientos, que en todo caso deben complementar un porcentaje elevado del coste de los proyectos.

A partir del año 2010, con objeto de hacer REINDUS más sostenible a nivel presupuestario y debido a las sinergias existentes con los objetivos de los programas operativos del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), las actuaciones apoyadas desde el programa de ayudas a la reindustrialización podrán ser cofinanciadas con fondos FEDER. Ello podría implicar, en un horizonte de restricciones presupuestarias, un cierto riesgo para los proyectos relativos a iniciativas industriales que presentan las empresas privadas, toda vez que los fondos FEDER tan sólo cofinancian la parte del presupuesto de los proyectos asumida con fondos públicos<sup>70</sup>. Esto es, tan sólo se obtendrán retornos con respecto a los proyectos presentados por las AAPP y aquellos proyectos privados con parte de financiación pública.

---

<sup>68</sup> Este hecho se ha verificado en alguna de las convocatorias territoriales específicas que han sido objeto de un análisis mediante entrevistas en profundidad con actores relevantes del programa.

<sup>69</sup> Se ha constatado esta circunstancia en el caso de recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos por parte de una empresa municipal. Los créditos concedidos representaron el 8,5% del presupuesto total de la convocatoria del año 2008 y el 5,39% de los presupuestos acumulados del período 2007-2008.

<sup>70</sup> Las normas relativas a la cofinanciación de las ayudas se modificaron en 2007. Con anterioridad existía un porcentaje de cofinanciación de FEDER que oscilaba entre el 50%-70% del presupuesto de inversión (incluido tanto el presupuesto financiado por fondos públicos como el financiado por fondos privados). Las administraciones públicas se limitaban en numerosas ocasiones a adelantar dinero en forma de ayudas y subvenciones a los solicitantes de los proyectos, recursos económicos que luego recuperaban en gran medida través del fondo FEDER. A partir de 2007, no obstante, FEDER calcula el porcentaje de ayudas a cofinanciar con respecto a los fondos públicos que se hayan destinado a dichos proyectos de inversión.

#### **4.4.5. Los criterios en la selección de los proyectos beneficiarios**

REINDUS establece una serie de criterios para seleccionar los proyectos que se presentan a las convocatorias anuales determinados en la ORDEN ITC/1014/2005<sup>71</sup>.

De la documentación proporcionada por el MITYC y recogida en la tabla siguiente de criterios de valoración de proyectos 2005-2010, se infiere que los criterios empleados han ido evolucionando con los años, y conforme el programa va adquiriendo madurez, la estructura de criterios de ponderación de los proyectos se muestra más estable. Así en 2005 existía toda una multiplicidad de criterios a considerar (las capacidades de la entidad en distintos ámbitos, el grado de definición del proyecto, que un volumen importante de la inversión solicitada se realizase en el ejercicio de la solicitud, así como la calidad y viabilidad técnica de los proyectos) que se han sintetizado en 2010.

La evolución de los criterios también refleja la adaptación del diseño del programa a los objetivos que se van marcando con el tiempo en la política industrial (impulso de la innovación y del factor territorio en las acciones de impulso industrial, impulso de sectores emergentes...), de manera que, considerando todo el período, se observa que ganan peso (entre 10 y 15 puntos porcentuales) los criterios de calidad y viabilidad técnica, los efectos de la actuación sobre el empleo en la zona, y la realización en el ámbito geográfico de aplicación. Por el contrario, pierden peso la calidad y viabilidad financiera del proyecto.

El impulso del MITYC en el uso de las nuevas tecnologías en las AAPP también queda reflejado en la gestión del programa. En el año 2009 se incluye en la valoración de los proyectos la presentación telemática de las solicitudes, que se convierte en obligatorio en la convocatoria de 2010. Por esta razón el criterio presentación de solicitud con firma electrónica queda exento de valoración.

---

<sup>71</sup> ORDEN ITC/1014/2005, de 12 de abril, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas para actuaciones de reindustrialización. BOE 19 de abril de 2005.

**Criterios de valoración de los proyectos y su puntuación en el periodo 2005-2010**

Criterios	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Var. porcentual
Adecuación de la entidad y de la actuación a realizar			0	0	0	0	0
Adaptación a las necesidades y potencialidades de la zona	3						-3
Adecuación a la orden (apdos. 4º y 5º) y a la convocatoria	0	0					0
Calidad y viabilidad financiera	12						-12
Calidad y viabilidad técnica	10	15	15	20	20	20	10
Capacidad financiera	10	10	10	10	10	10	0
Capacidad industrial y productiva	2						-2
Capacidad organizativa	5						-5
Capacidad para ser beneficiario (apdos. 4º y 5º)	0						0
Capacidad recursos humanos	2						-2
Capacidad recursos técnicos	2						-2
Capacidad tecnológica	9						-9
Capacidades generales (organizativa, industrial, productiva, tecnológica y de recursos técnicos y humanos)	10	10	10	10	10	10	0
Efecto de la actuación sobre el empleo en la zona	15	25	25	25	25	25	10
Grado de definición del proyecto	3						-3
Inversión en ejercicio solíc. (50-100%)	9						-9
Realización en el ámbito geográfico de aplicación	10	25	25	25	25	25	15
Viabilidad económica y financiera	10	15	15	10	10	10	0
Presentación de solicitud con firma electrónica válida					5		0
<b>Total</b>	<b>112</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>105</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Nota: Se listan todos los criterios empleados a lo largo del período, con independencia de los años en que se hayan empleado. Los 0 indican que el criterio se tenía en cuenta, aunque no se ponderaba, actuando más bien como criterio de elegibilidad. La Columna variación porcentual indica la variación experimentada por los criterios entre el primer año y el último.

Fuente: ORDEN ITC/1014/2005 Elaboración propia

Para analizar de forma pormenorizada los diferentes criterios se toma como base los establecidos en el año 2010, al conocerse para este año concreto el desglose concreto de los índices, indicadores y elementos de puntuación concreta para los diferentes criterios.

- En la valoración de los proyectos solicitantes, se debe determinar en primer lugar que cumplen las condiciones previas de elegibilidad, que permitirán su pase a la fase de concurrencia competitiva donde se puntúa al proyecto según los criterios (ver tabla anterior con la puntuación que puede alcanzar en cada criterio). Las condiciones de elegibilidad son: localizarse la realización del proyecto dentro del ámbito del mapa de ayudas regionales, tratarse de actividades en el marco de REINDUS (bien una actividad productiva de carácter industrial para las empresas, o bien el desarrollo de infraestructuras de uso común o compartido de carácter técnico conexas a la actividad industrial para el caso de las entidades públicas). No tratarse de proyectos dirigidos a determinados sectores (carbón, siderúrgico o acero, etc.), no encontrarse la empresa en proceso de reestructuración y, no haberse iniciado el proyecto.

- Además de estos requisitos, se contempla en la valoración de los proyectos como criterio, la adecuación de la entidad y de la actuación a realizar. En la práctica opera como criterio de elegibilidad, puesto que aquellas empresas o entidades que no alcancen la puntuación mínima de 1 punto, quedan excluidas del reparto de ayudas. Se consideran proyectos susceptibles de apoyo aquellos que tengan carácter empresarial productivo o de apoyo al mismo.

Los criterios con mayor peso relativo para la puntuación final de los proyectos son la realización de la actuación en el ámbito geográfico de actuación y los efectos sobre el empleo en la zona (cada uno de ellos pondera 25 puntos en una escala de 100).

*El ámbito geográfico de actuación* donde se desarrollará el proyecto se ha analizado en el apartado del marco de elegibilidad de los territorios. Este criterio tiene un peso del 25% de la puntuación.

Por lo que se refiere a la estimación de *los efectos en términos de empleo asociado al proyecto*, éste se mide a través de un ratio, definido en este caso como el empleo creado por cada millón de euros de inversión presentada. Dentro del empleo creado se computa el empleo generado en el año de la convocatoria, un 25% del creado en el año siguiente a la convocatoria, y una décima parte del creado en el segundo año tras la convocatoria.

Si dicho ratio alcanza un valor superior a 11,9 se asignan 100 puntos. Si el ratio es inferior, se multiplica dicho ratio por 8,39. Si su valor es 0 no se asigna puntuación, aunque se toma en consideración que no se produce destrucción de empleo. Por otra parte la creación de empleo no se exige a los proyectos presentados en el área de infraestructuras

No sólo se tiene en cuenta el empleo creado sino también la calidad de dicho empleo al considerar la duración de la contratación (un trabajador contratado tres meses computa como el 25% de un trabajador) y la duración de la jornada (un contrato a media jornada equivale a medio trabajador).

Este criterio presenta la dificultad poder determinarse *a priori*, por cuanto no puede establecerse sin margen de dudas en los proyectos de inversión cuántos empleos se generarán. Circunstancias tales como el clima económico, los cambios en el entorno competitivo en el que opera la empresa, la mejor o peor aceptación de un nuevo producto, y en general, una serie de causas sobrevenidas que influyen de forma determinante en la viabilidad de los proyectos dificultan la estimación de los resultados en términos de empleo. Toda vez que el criterio de empleo generado debe justificarse *a posteriori*, los errores en la estimación inicial, que pasan a representar un compromiso para las empresas si se les otorgan las ayudas, pueden provocar que el beneficiario deba devolver la totalidad o parte de fondos.

El tercer criterio en orden de importancia (20 puntos sobre 100) es la *calidad y viabilidad técnica del proyecto*. Este criterio se subdivide en elementos distintos con puntuación dispar en el área de industria o de infraestructura en coherencia con los distintos objetivos que se persiguen en cada una de ellas. En el área de industria se puntúa fundamentalmente el fortalecimiento y diversificación de la

industria. En concreto, los elementos que mayor puntuación tienen son la creación de una nueva empresa (o de un nuevo centro de producción manteniendo el antiguo), y todas aquellas inversiones que supongan un valor añadido para la empresa: creación de un nuevo producto que implique una nueva línea de producción o sector de actividad, la transformación del proceso de producción para los productos que ya se venían elaborando, o la adquisición de maquinaria avanzada.

<b>Subcriterios del área de industria</b>	
<b>Subcriterio</b>	<b>Puntuación máxima</b>
Calidad en la elaboración de la memoria de actuación	2 puntos
Objetivos de la actuación claros, alcanzables y medibles	2 puntos
Efecto dinamizador sobre la zona: - Tamaño de empresa. Se priman las PYMES. - Carácter exportador. Se priman las empresas exportadores - Efectos endógenos de la zona. prioriza los proyectos de la misma CCAA	2 puntos cada uno
Grado de innovación conseguido como consecuencia del proyecto (si existen gastos de I+D)	2 puntos
Fortalecimiento y diversificación de la industria:	8 puntos. Desglose:
Porcentaje inversión en maquinaria productiva. A mayor inversión en maquinaria, mayor puntuación	2 puntos
Incremento de productividad/ competitividad. Se prima fundamentalmente:	6 puntos
Si es nueva empresa	6 puntos
Nuevo sector de actividad o nuevo producto que implique un nuevo proceso productivo	4 puntos
-Modernización con transformación fundamental del proceso de producción	4 puntos
-Modernización con adquisición de maquinaria avanzada	2 puntos
-Ampliación de la capacidad productiva sin transformación fundamental de proceso (aumento de 5% de ventas en tres años)	2 puntos

Fuente: ORDEN ITC/1014/2005 Elaboración propia

Entre los elementos puntuables, en el caso de los proyectos del área de infraestructuras, destaca el grado de difusión de los resultados. Dentro de este elemento, destaca especialmente en el área de infraestructuras básicas el desarrollo de suelo industrial, parques CYT o Centros Tecnológicos e infraestructuras de carácter logístico con respecto a otras actividades. Para el caso de las infraestructuras de servicios se valora con mayor intensidad las soluciones tecnológicas a grupos de PYMES.

<b>Subcriterios del área de infraestructuras</b>	
<b>Subcriterio</b>	<b>Puntuación máxima</b>
Calidad en la elaboración de la memoria de actuación	2 puntos
Objetivos de la actuación claros, alcanzables y medibles	6 puntos
Grado de difusión de los resultados:	
a) En infraestructura básica:	12 puntos:
-Tipo de actuación frente a clasificación del proyecto. Se valoran especialmente el desarrollo de suelo industrial y los Centros Tecnológicos)	6 puntos
-Necesidad de la actuación: adecuación entre la oferta y la demanda	2 puntos
-Servicios que generan valor posteriormente	2 puntos
-Horizonte temporal de generación de retornos	2 puntos
b) En infraestructura de servicios:	12 puntos:
-Tipo de actuación frente a clasificación del proyecto (fundamentalmente se valora las soluciones tecnológicas a grupos de pymes)	6 puntos
-Ámbito geográfico de los resultados	2 puntos
-Implantación de la entidad en el ámbito de actuación	2 puntos
-% de empresas industriales frente a otro tipo que aprovechan la actuación	1 puntos
-Horizonte temporal de generación de retornos	1 puntos

Fuente: ORDEN ITC/1014/2005 Elaboración propia

Existen dos vías para modernizar el tejido productivo industrial desde la óptica de la viabilidad a largo plazo en el contexto actual y de generar ganancias de productividad y competitividad a escala global:

1. Por un lado la mejora paulatina del tejido industrial o actividades más o menos tradicionales, centrada en la fabricación de productos convencionales, fuertemente intensivas en el factor trabajo y de intensidad tecnológica baja o media-baja.

En este caso, las mejoras competitivas provienen fundamentalmente de la incorporación de maquinaria y procesos productivos más avanzados tecnológicamente, o mediante la sustitución de determinados productos más o menos obsoletos o de menor valor añadido por otros nuevos, de mayor calidad, aunque tecnológicamente no radicalmente diferentes.

Esta mejora paulatina de la competitividad de sectores industriales tradicionales vía mejora de los costes y de los procesos de producción si no va acompañada de un incremento en la producción o una diversificación de productos puede tener como resultado la destrucción de empleo o en el mejor de los casos su mantenimiento<sup>72</sup>.

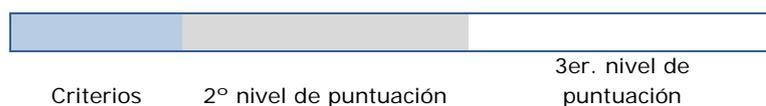
2. Una segunda vía es la extensión de un tejido industrial en sectores emergentes, que fabrique productos sustancialmente novedosos con una notoria y amplia incorporación de I+D o implantación de procesos industriales tecnológicamente avanzados. Estos sectores se caracterizan por no ser intensivos en factor trabajo, sino en componentes de I+D e innovación. En esta vía, las ganancias en productividad y competitividad no se traducen fundamentalmente en términos de empleo, salvo en el caso de creación de empresas, o la ampliación de sus líneas de productos, diversificación sectorial, o incremento notable de producción.

<sup>72</sup> Si bien en los criterios de evaluación de los proyectos también se considera la posibilidad de tomar en consideración el mantenimiento del empleo como factor a considerar, no existe en la documentación manejada y no se conoce en el ámbito de la presente evaluación, un criterio o indicador objetivo para ponderarlo.

**Peso de las puntuaciones de mejora tecnológica en la valoración de los proyectos**

CRITERIOS Y SUBCRITERIOS	PESO	PUNTUA. MAXIMA	PESO RELATIVO
Capacidades generales de la entidad	10	6	10
<b><i>Experiencia de la entidad</i></b>		<b>3</b>	<b>5</b>
Política general de la entidad		3	5
<b><i>-Certific. I+D, medioamb. y calidad</i></b>		<b>2</b>	<b>3,33</b>
-Organ. de la empresa suficiente		1	1,66
Capacidad financiera de la entidad	10	20	10
Rentabilidad económica		2	1
Rentabilidad financiera vs rentabilidad económica		1,4	0,7
Capitalización		2	1
Solvencia		1,6	0,8
liquidez		5	2,5
Endeudamiento a corto plazo		1,6	0,8
Capacidad de devolución de la deuda		5	2,5
Cifra de negocios frente a activo		1,4	0,7
Realización de la actuación en el ámbito geográfico de aplicación	25	100	25
Efectos sobre el empleo en la zona	25	100	25
Calidad y viabilidad técnica	20	20	20
<b><i>Calidad en la elaboración de la memoria de la actuación</i></b>		<b>2</b>	<b>2</b>
Objetivos de la actuación claros, alcanzables y medibles		2	2
Efecto dinamizador sobre la zona		6	6
-PYME		2	2
<b><i>-Carácter Exportador</i></b>		<b>2</b>	<b>2</b>
-Efectos endógenos de la zona		2	2
<b><i>Grado de innovación conseguido como consecuencia del proyecto</i></b>		<b>2</b>	<b>2</b>
<b><i>Fortalecimiento y diversificación de la industria</i></b>		<b>8</b>	<b>8</b>
<b><i>-Presupuesto balanceado</i></b>		<b>2</b>	<b>2</b>
<b><i>-Incremento de produc./comp.</i></b>		<b>6</b>	<b>6</b>
Viabilidad económica y financiera	10	6	10
Magnitud de la inversión		3	5
<b><i>VAN</i></b>		<b>1,5</b>	<b>2,5</b>
<b><i>TIR</i></b>		<b>1,5</b>	<b>2,5</b>
TOTAL ELEMENTOS I+D, innovación			27,33

Leyenda:



Nota: Los diferentes niveles de puntuación que contienen elementos de I+D e innovación aparecen resaltados en negrita y cursiva. La columna peso relativo refleja el reajuste en la ponderación de cada nivel de puntuación con respecto al total

Fuente: ORDEN ITC/1014/2005 Elaboración propia

Si analizamos el peso que tienen en conjunto los componentes relevantes de mejora tecnológica, innovación, incorporación de maquinaria productiva, etc. en la puntuación de los proyectos de REINDUS, una vez reponderados los criterios, se obtiene que la mejora en términos de I+D+i de los proyectos alcanza un peso del 27,33% de la puntuación final. Esto es, es el criterio que mayor puntuación alcanza, aún cuando el peso conjunto de otros criterios (especialmente el desarrollo de un proyecto determinado en un ámbito geográfico específico y la generación de empleo), puede motivar que no se seleccionen necesariamente los programas con mayor puntuación en cuanto a mejoras tecnológicas o innovación.

En todo caso REINDUS aplica un criterio claramente orientado a generar inversiones de carácter productivo, calculando el importe de la ayuda en función de estas inversiones. En concreto si las partidas de gasto destinadas a inversión productivas son inferiores al 40% del presupuesto presentado, se recortan los importes de otras partidas de gasto (fundamentalmente de las partidas de inversión en edificación y terrenos) hasta que el porcentaje sea igual o superior a dicho porcentaje, y sobre este nuevo presupuesto (denominado presupuesto balanceado), se calcula el importe de la ayuda a conceder

Finalmente se ponderan con un 10% los criterios relativos a las capacidades generales de la entidad, la capacidad financiera de ésta y la viabilidad económica y financiera.

Por lo que respecta a las *capacidades generales de la entidad* se valora en el caso de las empresas la experiencia (entre 0 y 3 puntos), la existencia de certificaciones en la empresa, en materia de I+D, medioambiente o calidad (entre 0-2 puntos) y que la organización de la empresa sea adecuada (0-1 punto).

En el caso del área de infraestructura se valora, en las infraestructuras básicas, el conocimiento que tienen las entidades de la zona de actuación y la experiencia a través de la valoración obtenida en los proyectos de infraestructura realizados en los últimos años. En el caso de las infraestructuras de servicios la valoración se refiere tanto al conocimiento e implantación de la entidad en la zona de actuación como su conocimiento del sector al que se dirige la actuación. Por tanto resulta fácil superar este subcriterio para aquellas entidades con un mínimo de implantación en la zona.

En el criterio de la *viabilidad económica y financiera de la entidad* se puntúan una serie de ratios. Por orden de importancia son la magnitud de la inversión con respecto a los activos totales de la empresa (3 puntos), el valor actual neto (VAN) y la tasa interna de retorno (TIR), ambos con una puntuación máxima de 1,5<sup>73</sup>. En definitiva, se estima el riesgo que comporta el proyecto de inversión en relación a su magnitud.

---

<sup>73</sup> Ambos indicadores se emplean en la medición de la rentabilidad y viabilidad de proyectos de inversión empresarial. El VAN es un indicador que estima excesos o pérdidas que se producen en los flujos de caja como consecuencia de una inversión, considerados desde el punto de vista del valor presente. Esto es, mide la rentabilidad de un proyecto en términos de flujos de caja considerando la tasa de riesgo que comporta (estimada a través del tipo de interés). El TIR mide la rentabilidad de un proyecto de inversión, considerando el coste de oportunidad.

El criterio de *capacidad financiera de la entidad* tiene especial relevancia al no exigirse garantías o avales en relación a los proyectos. Dicha capacidad se determina analizando el balance de situación de la empresa y la cuenta de pérdidas y ganancias correspondientes al año anterior al de convocatoria. Se valoran entre otros, su grado de endeudamiento, rentabilidad, solvencia y liquidez mediante una serie de ratios.

#### 4.4.6. REINDUS en cuanto canal de financiación

Como se apuntaba anteriormente, uno de las principales necesidades ante las que se enfrentan las empresas, y en especial las PYMES, es la falta de financiación. El actual contexto de dificultades financieras y del cierre de facto de las vías de financiación por parte de las entidades de crédito tiene implicaciones en la creación y consolidación de un tejido industrial viable y competitivo: las empresas no cuentan con los recursos financieros precisos para la renovación de las líneas de producción, la adaptación y/o ampliación de los centros de trabajo y la apertura de nuevos mercados, por ejemplo.

Aun cuando el objetivo fundamental de REINDUS es contribuir a paliar los desequilibrios territoriales y las debilidades industriales desde un prisma de mejora del tejido industrial, también contribuye en el actual escenario de crisis económica a facilitar vías de financiación. No obstante, frente a las dificultades de acceso a la financiación, corresponde al conjunto de AAPP, a través de una serie de instrumentos, facilitar el acceso a dicha financiación en las cuantías y las condiciones necesarias.

En general, en un contexto de crisis económica es tradicional la infrautilización por parte de las empresas de la capacidad instalada, dado que se produce una disminución de la demanda interna, que tan sólo puede ser compensada por un incremento de las exportaciones. Dicha infrautilización se traduce, en términos generales, en un desincentivo a la inversión para las empresas, por cuanto se encuentran con una menor utilización de su potencial productivo. No obstante, aún en época de crisis, siempre existirán empresas que buscan una mejora competitiva a través de una mejora del capital productivo. En esta situación el programa se configura como un instrumento financiero muy importante para las empresas.

REINDUS presenta evidentes ventajas para las empresas desde el punto de vista de la financiación, tanto directas como indirectas:

**Ventajas directas.** Las condiciones de las ayudas que ofrece REINDUS en el caso de las empresas resultan más favorables que las ofertadas por las entidades financieras. Los cinco años de carencia en la devolución de las ayudas, y el tipo de interés cero constituyen una clara ventaja para aquellas empresas que deseen invertir, si se compara con los créditos a empresas disponibles en las entidades financieras. Además de las entidades financieras, las empresas pueden recurrir igualmente, en el caso de inversiones, a las sociedades de garantía recíproca, cuyos costes financieros

son inferiores, especialmente si las sociedades de garantía son de naturaleza pública o mixta

No obstante, a las ventajosas condiciones que ofrece REINDUS hay que restarle hasta el año 2008, el coste financiero que representa la exigencia de aval para las empresas con proyectos beneficiarios de las ayudas. Considerando exclusivamente los avales otorgados por las entidades financieras, el coste medio asciende aproximadamente a un 6,8% de la cuantía a avalar<sup>74</sup>, tomando las tarifas máximas actuales. Si bien hay que indicar que es posible también avalar parte del crédito con otro tipo de propiedades de carácter financiero y las inmobiliarias.

Este coste es variable dependiendo de una serie de factores, como el tamaño de la empresa del solicitante del aval (a mayor tamaño y solvencia económica y financiera, menor coste), su fidelización a la entidad y los diversos conceptos que incluye el coste de un aval<sup>75</sup>.

Aun considerando el coste del aval en el porcentaje indicado, las condiciones de préstamo que ofrece REINDUS siguen siendo más ventajosas que acudir a las entidades financieras.

**Ventajas indirectas.** El préstamo concedido por la AGE a través de REINDUS puede favorecer que la empresa tenga mayores facilidades para obtener financiación complementaria a través de las entidades financieras o de crédito. Por una parte porque representa que ya se ha producido a priori una valoración sobre la capacidad de llevar a buen término el proyecto de inversión. Por otra fundamental porque la cuantía de crédito restante es un porcentaje que, en condiciones normales, no supera el 50% del coste de la inversión.

En el caso de determinadas entidades, tales como asociaciones empresariales, las ventajas suelen circunscribirse a las primeras mencionadas (ventajas directas), por cuanto su estructura de recursos hace más difícil recurrir a la financiación privada.

La opinión de los solicitantes del programa expresada en el análisis cualitativo efectuado<sup>76</sup> es que REINDUS pone a disposición de las empresas fondos en condiciones excepcionales y con muy pocas exigencias. Los entrevistados son conscientes de que "*es muy fácil acceder a REINDUS*".

Es cierto que, en la coyuntura actual, obtener financiación privada es difícil. Pero también es cierto que algunos empresarios entrevistados sólo se plantean acometer proyectos de cierta magnitud si cuentan con el respaldo de ayudas públicas con independencia de cuál sea su acceso a financiación privada.

<sup>74</sup> Se ha estimado dicho coste computando los costes asociados al aval de los tres conceptos apuntados en la nota anterior, para avales financieros a más de un año y para las siguientes entidades: Banco Santander, BBVA, La Caixa, Banco Pastor, Banesto, Bankinter, Barclays, Caja Madrid, Bancaja, Caja España y Unicaja.

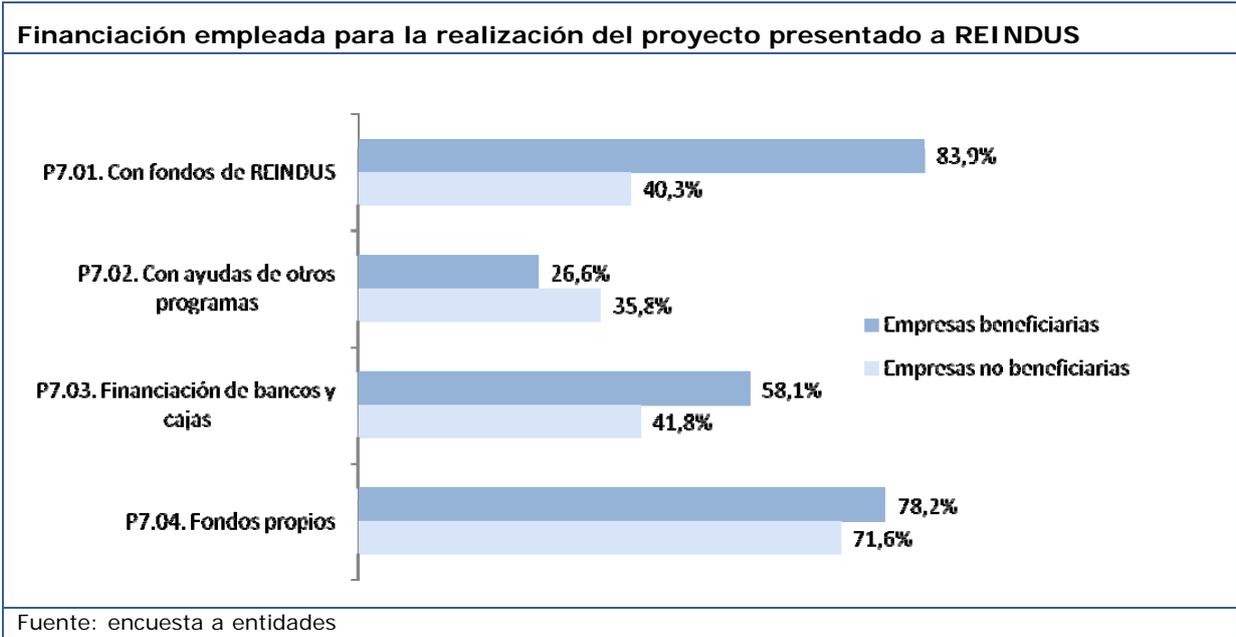
<sup>75</sup> Las comisiones más habituales suelen ser (todas ellas representan un porcentaje sobre la cuantía a avalar): el estudio de la operación, la formalización o apertura del aval y el riesgo, que suele ser la más elevada. Su cuantía viene determinada por el plazo, tipo de aval y el riesgo que asume la entidad.

<sup>76</sup> Ver ficha técnica y desglose de las opiniones en el anexo al informe

Por otro lado la mayor parte de las empresas y entidades entrevistadas no habían solicitado financiación privada para valorar la viabilidad del proyecto antes de solicitar la ayuda a REINDUS. La cantidad de dinero que las empresas tenían que financiar era superior a lo que ellos podían conseguir a través de los bancos. De hecho las empresas se muestran preocupadas por el hecho de no conseguir suficiente financiación para poder finalizar los proyectos, dado que las entidades financieras se muestran reacias a conceder créditos a las empresas para proyectos de renovación de maquinaria o compra de nuevos centros de trabajo.

De la encuesta realizada a las empresas solicitantes<sup>77</sup>, se infiere que el programa constituye una fuente de financiación para la realización de proyectos industriales, pero no es la única. Como muestra el gráfico un 26,6% de las empresas beneficiarias complementan las ayudas REINDUS con otros programas públicos de ayudas y en una elevada proporción con fondos propios o a través de la financiación de bancos y cajas.

También destaca el hecho de que se tenga mayor y mejor acceso a la financiación privada cuando cuentan con fondos REINDUS. Paralelamente, aquellas empresas no beneficiarias, deben obtener mayor porcentaje de financiación a través de otros programas de ayudas públicas.



La eliminación del aval con carácter transitorio durante los años 2009 y 2010 plantea una serie de cuestiones. Se facilita y favorece el acceso al programa por parte de aquellas empresas que, aún cuando obtuviesen REINDUS en un primer momento, renunciaban a él como consecuencia de encontrar cerrados los canales de financiación privada para la suscripción de dicho aval. Esto es, se facilita el acceso a las empresas con más dificultad para obtener financiación privada. Esta circunstancia puede tener, no obstante, un evidente riesgo, cual es que aquellos proyectos menos viables puedan acceder al programa, lo que obligaría a los

<sup>77</sup> La encuesta se realizó a 150 empresas beneficiarias y 150 empresas solicitantes no beneficiarias y 100 empresas no solicitantes

gestores del programa a ser más estrictos en cuanto a la concesión de las ayudas en función de la capacidad financiera de la empresa o entidad solicitante<sup>78</sup>, y también a aplicar criterios estrictos en cuanto al análisis de viabilidad de los proyectos, toda vez que la experiencia en otros programas demuestra que si se aplica un buen análisis de viabilidad, el porcentaje de incumplimientos puede ser relativamente bajo.

Por otro lado, el eximir de la obligación de presentar aval puede conllevar que no se recuperen parte de los préstamos a partir del año 2013, una vez superado el período de carencia para aquellas empresas que no han presentado aval. Todavía es pronto para cuantificar dicha posibilidad.

#### **4.4.7. La tramitación de las ayudas**

REINDUS cuenta con distintas fases establecidas en la Orden de Bases Reguladoras que tienen como marco las disposiciones de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, lo que confiere al proceso poca flexibilidad. Cada fase tiene sus plazos, trámites y documentación a presentar que determina la complejidad del programa desde la perspectiva del usuario.

En relación al tiempo de tramitación total, desde la convocatoria de las ayudas a la concesión de las mismas, el programa tiene un plazo máximo establecido de seis meses, aunque se ha observado que REINDUS es un programa ágil y las notificaciones de concesión a los beneficiarios suelen comunicarse a los cuatro o cinco meses desde la solicitud. La convocatoria pública de las ayudas se realiza dentro del último trimestre del año y la notificación de resolución provisional de concesión entre marzo y abril del año siguiente. La agilidad en la notificación a los beneficiarios es un punto fuerte del programa: en poco tiempo los participantes saben si se les concede la ayuda y la intensidad de la misma, con lo que pueden decidir sobre la realización final del proyecto.

Frente a la agilidad en la notificación se evidencia cierta limitación en el plazo de presentación de solicitudes, establecido desde 2006 en un mes para todas las ayudas del ministerio MITYC. Este plazo puede resultar difícil de cumplir por la documentación a presentar en los proyectos de cierta dimensión o complejidad y así lo consideran los participantes entrevistados. En alguna convocatoria de REINDUS como la de 2007, el plazo se amplió quince días naturales, señal de cierta adaptación del programa a las necesidades de los solicitantes.

El MITYC pone a disposición de los solicitantes para la tramitación de las ayudas REINDUS diferentes instrumentos:

---

<sup>78</sup> Las instrucciones de aplicación de los criterios de baremación del año 2010 reconocían explícitamente dicha circunstancia al indicar que resultaba fundamental un estudio de riesgo de las entidades (sobre todo las privadas), suspendiéndose aquellos proyectos que estuviesen en alto riesgo, en función del balance de situación de la empresa y la cuenta de pérdidas y ganancias en el año anterior a la convocatoria.

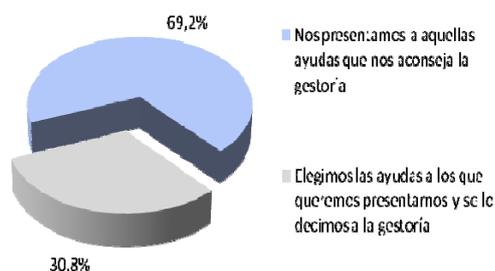
- Portal interactivo Ayud@tec a través del cual se tramitan las solicitudes y se da información del Estado del expediente. Es el medio a través del cual se realizan las notificaciones a los solicitantes y se publican las resoluciones de las ayudas
- Sistema CRM, sistema de Información multicanal (teléfono, correo electrónico, SMS, web), que facilita información y asesoramiento personalizado durante la gestión de las ayudas
- Registro de entidades solicitantes
- Contacto telefónico permanente: designación para cada convocatoria de una persona de referencia para los beneficiarios encargada de la tramitación de los expedientes.
- Guías de Ayuda para la tramitación de cada fase del procedimiento que facilita el conocimiento y tramitación de los expedientes de ayuda. La Guía de Solicitud y de Memoria contiene instrucciones para rellenar la solicitud, el cuestionario electrónico y la memoria de los proyectos (económica y técnica); Guía de Procedimiento (con información práctica asociada a las diferentes fases del procedimiento) y la Guía de justificación. Estas guías de apoyo a la tramitación son extensas, claras, sencillas y fáciles de entender y de seguir, según han manifestado los solicitantes en las entrevistas efectuadas.

La dificultad en la tramitación de las ayudas depende del perfil de las empresas solicitantes. Las empresas más pequeñas encuentran dificultades en la tramitación y recurren en mayor medida a medios externos, asesores o gestorías, que conocen mejor los pasos a seguir e incluso les asesoran sobre qué ayudas públicas solicitar. En el caso de grandes empresas y asociaciones empresariales, que disponen de personal capacitado, la tramitación es interna.

La encuesta realizada a entidades solicitantes refleja que al menos la mitad de las empresas delegan la tramitación de las ayudas a gestores externos; esto ocurre tanto en las empresas que han recibido los fondos de REINDUS como entre quienes no lo han hecho.

Por otro lado la mayoría de ese 55,3% de empresas que externalizan la tramitación de los programas (70%) confían en la gestoría para elegir los programas de ayuda a los cuáles se presentan; es decir, es la gestoría la que informa y elige, más que la propia empresa beneficiaria.

### Participación de las Gestorías en la Tramitación REINDUS



Fuente: encuesta a entidades solicitantes REINDUS. Elaboración propia

Las causas de externalización son la dificultad que encuentran las empresas en la preparación de la documentación y en la cumplimentación de todos los formularios y pantallas del portal AYUDATEC.

La documentación a presentar en REINDUS es muy variada y compleja sobretodo en la fase de justificación y cuando el proyecto es complejo (ver tabla de plazos y documentación) y así lo han manifestado los entrevistados en la evaluación, aunque reconocen que es menor que la exigida en el marco de otros programas, y necesaria en la justificación de las ayudas para evitar fraudes.

En cuanto a la transparencia del programa, los participantes e interlocutores entrevistados opinan que la información sobre cómo tramitar las ayudas por parte de los gestores es buena, pero insuficiente sobre las causas de denegación e intensidad de la ayuda concedida, sobre todo en aquellos proyectos que cumplen los requisitos. Por otra parte afirman desconocer los motivos por los que las ayudas concedidas son de una cuantía inferior a la solicitada.

### **Tramitación electrónica**

El proceso de mejora de la gestión de las ayudas iniciado en 2006 ha ido introduciendo medidas para los ejercicios 2007, 2008 y 2009, a través de sucesivas órdenes<sup>79</sup>. La última de ellas, correspondiente al año 2010, instaura el proceso telemático completo y la obligatoriedad de la tramitación electrónica de todas las ayudas del departamento.

La administración sin papeles en REINDUS implica, como se ha indicado, la entrada telemática con firma electrónica a través del portal de ayudas AYUD@TEC de las solicitudes y documentación exigida en las convocatorias para cada fase del expediente, la tramitación electrónica de todo el procedimiento.

<sup>79</sup> Orden ITC/138/2007, de 30 de enero, Orden ITC/435/2008, de 19 de febrero, Orden ITC/436/2009, de 25 de febrero y Orden ITC/748/2010, de 22 de marzo.

El año 2007 supuso la implantación definitiva del sistema virtual de gestión integral de las ayudas ya introducido en el 2006. Desde este año se observa un incremento en la tramitación telemática, sobretodo en 2009 con un aumento explicable por, como ya se ha señalado, la inclusión en las bases reguladoras en 2008<sup>80</sup> como criterio de valoración en la evaluación de los proyectos, la tramitación electrónica con firma electrónica con un peso del 5% de la valoración total.

Se observa en la siguiente tabla, cómo el incremento de entrada con firma electrónica pasa de 716 en 2008 a 3.649 en 2009 (se han multiplicado por 5 la entrada telemática con firma electrónica). Respecto del total de entradas telemáticas, en el año 2008, un 37% eran entradas con firma electrónica pasando en 2009 a un 83%, lo que es imputable a la tramitación electrónica como criterio de evaluación de proyectos.

<b>Número de entradas telemáticas</b>				
<b>Entradas telemáticas</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>*2010</b>
<b>Con firma electrónica</b>	301	716	3.649	3.659
<b>Sin firma electrónica</b>	2.362	1.215	743	393
<b>TOTAL ENTRADAS TELEMÁTICAS</b>	<b>2.663</b>	<b>1.931</b>	<b>4.392</b>	<b>4.052</b>
<b>Ficheros recibidos con firma electrónica</b>	865	2.553	13.334	15.99
<b>Ficheros recibidos sin firma electrónica</b>	6.745	3.624	2.168	4.219
<b>TOTAL FICHEROS RECIBIDOS</b>	<b>7.610</b>	<b>6.177</b>	<b>15.502</b>	<b>20.218</b>

Nota: Hasta el 10 de diciembre de 2010  
Fuente: Memoria REINDUS 2009. Elaboración propia

La utilización de medios electrónicos en las salidas telemáticas (incluye todas las notificaciones a los usuarios y resoluciones de ayudas) se comenzó a realizar en el año 2008 en paralelo a las disposiciones normativas que se iban elaborando respecto a la utilización de medios electrónicos en la tramitación de ayudas en las distintas fases del procedimiento. Desde entonces han ido aumentando, como podemos ver en la siguiente tabla. En 2009 respecto al año 2008 han pasado de 1.060 a 5.120 (480 % de incremento). En 2010 el incremento del número de salidas telemáticas es menor, un 14,59%, debido a que el sistema haya alcanzado los niveles adecuados de utilización respecto al volumen de expedientes activos del programa (aquellos que permanecen vivos en cualquiera de las fases de solicitud, justificación y seguimiento que requieran notificaciones a los interesados).

<sup>80</sup> ORDEN ITC/2791/2008, de 1 de octubre, por la que se modifica la Orden ITC/3098/2006, de 2 de octubre, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas para actuaciones de reindustrialización durante el período 2007-2013

<b>Número de salidas telemáticas</b>				
<b>Salidas Telemáticas</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>*2010</b>
<b>Salidas con firma electrónica</b>	0	1.060	5.120	5.995
<b>TOTAL FICHEROS ENVIADOS</b>	0	2.118	11.361	12.035

Nota: Hasta el 10 de diciembre de 2010  
Fuente: Memoria REINDUS 2009. Elaboración propia

Sobre la base de los resultados de la encuesta y las entrevistas realizadas a la población objetivo del programa llevadas a cabo en el marco de la evaluación, se puede afirmar que la mayoría de las empresas conocen que la tramitación de los expedientes de REINDUS se puede hacer por vía telemática. Las empresas que desconocen cómo funciona el sistema son aquellas que han delegado la tramitación de solicitud a gestorías externas.

Los participantes en el programa consideran que la tramitación telemática de la documentación es un aspecto muy positivo del programa, y muy diferenciador con respecto a otros programas de ayudas en los que participan. Elimina la realización de varias copias en papel de formularios y documentación requerida, agiliza la entrega de la documentación necesaria para la solicitud de la subvención o préstamos y evita desplazamientos innecesarios. Especialmente si se considera que, en algunos casos, si faltaba algún escrito debían remitirlo por correo o a entregarlo personalmente en la sede central del MITYC.

El conjunto de participantes (empresas y entidades) que han utilizado el sistema telemático están muy satisfechos de su sencillez y facilidad de manejo, dentro de la complejidad, lo tedioso del proceso y el grado de detalle que exige el MITYC en la documentación presentada.

Una dificultad destacable en la tramitación telemática reside en la utilización de la firma electrónica debido, entre otras causas, a:

- En los primeros años el uso de la firma electrónica no estaba extendido, sobre todo en empresas de pequeño tamaño y sectores tradicionales
- El programa es muy rígido con respecto a la validación de la solicitud mediante la firma electrónica. Solamente el representante de la empresa puede acceder a la solicitud, o enviarla, mediante la firma electrónica. Tanto los gestores externos como el personal de los departamentos de administración que tramitan los expedientes se ven limitados en este paso, y algunas solicitudes no se han tramitado a tiempo por no estar el responsable.

Desde el punto de vista de la tramitación interna, REINDUS está integrado en otros sistemas informáticos del MITYC (portafirmas, registro electrónico, etc.) La existencia del expediente electrónico agiliza los pasos disminuyendo los tiempos de tramitación y las personas participantes en las distintas fases del procedimiento tienen toda la información y documentación en la aplicación informática que soporta el sistema. Para ello los gestores del Programa también han elaborado una guía de seguimiento que facilita su comprensión.

#### **4.4.8. La coordinación de los actores en el diseño e implementación del programa**

Los interlocutores, agentes o actores intervienen en ocasiones en el programa REINDUS aunque su grado de participación en general es escaso. En el caso de los actores institucionales de carácter público (tanto dentro de la AGE como en el caso de las CCAA y las EELL) dicha cuestión está claramente vinculada a los déficits de coordinación en un ámbito caracterizado por la transversalidad de sus objetivos, aspecto que se analizó con anterioridad.

En el plano concreto de la coordinación del programa, y dentro de la AGE destaca el Consejo Rector de Incentivos Regionales, en cuanto órgano encargado de coordinar el conjunto de ayudas de naturaleza regional. Del análisis cualitativo efectuado a través de entrevistas en profundidad con distintos actores clave, se ha puesto de manifiesto que la participación del Consejo en REINDUS se limita al conocimiento de las ayudas y proyectos subvencionados por REINDUS *a posteriori*, resultado de la comunicación formal que el MITYC realiza al Consejo. No hay una participación ni en la planificación ni en la coordinación de REINDUS con otros instrumentos de política regional.

En el seno del propio MITYC, en materia de coordinación destacan dos elementos. Teniendo en cuenta que la estructura del sistema productivo español está formada mayoritariamente por PYMES, no se ha constatado que exista una coordinación entre ambas DG que permita establecer sinergias entre sus competencias. La participación de la DGPYME a nivel de planificación permitiría alcanzar mayores niveles de cumplimiento de los objetivos de la política industrial del departamento a través de establecimiento de prioridades coordinadas.

Por otro lado, en cuanto al papel que juegan los Observatorios Industriales no se ha evidenciado una clara participación en el programa REINDUS, especialmente en la convocatoria sectorial dirigida a favorecer la reindustrialización de sectores afectados por procesos de deslocalización.

La coordinación de las CCAA y las EELL con en el programa parece ser escasa. Si bien las bases reguladoras de las ayudas consideran importante la colaboración con otras AAPP, su participación, como se ha indicado anteriormente, no se materializa. Esta situación tiene el riesgo de solapamiento de ayudas públicas o disfunciones derivadas de las diferentes prioridades de una y otra administración.

A nivel operativo, y a pesar de ser REINDUS un programa centralizado en cuanto a su gestión, existen casos específicos de coordinación. En el caso concreto de las convocatorias de Ferrol, Eume y Ortegá, y el Campo de Gibraltar, convocatorias en las que existe convenio al efecto, la coordinación se materializa a través de la intervención de organismos, bien correspondientes a la CCAA (el IGAPE en el caso de la primera) o de EELL (la Mancomunidad de Municipios en el caso de la segunda), en la elaboración de los informes técnicos de los proyectos presentados, que son necesarios para la aprobación del proyecto por parte del Comité de Evaluación y Seguimiento, y en la valoración de dichos proyectos. En términos generales ambos organismos conocen tanto la ejecución de los

proyectos como la justificación de las ayudas, por cuanto numerosos proyectos solapan diferentes ayudas y deben justificar el destino de las inversiones efectuadas a los órganos competentes de todas ellas y someterse a las comprobaciones materiales de la inversión.

#### **4.4.9. La participación de los actores en el diseño e implementación del programa**

La participación de otros actores en REINDUS se reduce a acciones de difusión del programa bien conjuntamente con los gestores del programa o de forma independiente. En el primer caso estarían las acciones conjuntas entre REINDUS y Cámaras de Comercio de algún territorio para difundir el programa. En el segundo caso estarían acciones de carácter independiente que realizan asociaciones sectoriales, FEDIT, etc. conjuntamente con las Cámaras de Comercio. El grado de difusión del programa se analizará con más detalle más adelante.

En cuanto al conocimiento de los resultados e impactos del programa determinados actores apuntan a la escasez de información aportada y su carácter agregado en el seno de los consejos consultivos del MITYC del que forman parte o bien en foros más amplios.

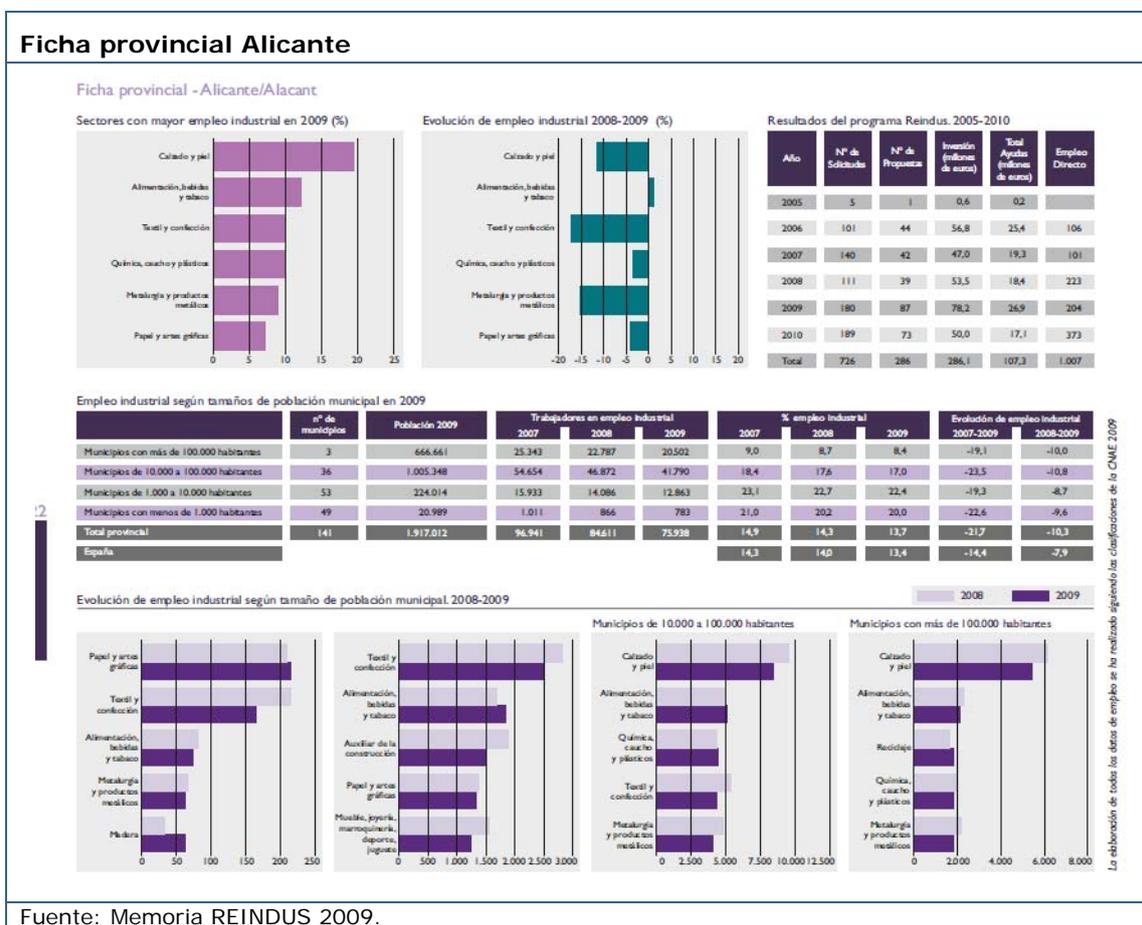
#### **4.4.10. El seguimiento del programa**

El programa cuenta con indicadores operativos asociados a las distintas fases del proceso REINDUS. La elaboración del Cuadro de Mando Integral ha supuesto la incorporación en 2010 de nuevos indicadores operativos de proceso, transversales y de impacto. Los indicadores son recogidos en las memorias anuales de REINDUS y principalmente van orientados a los resultados del programa en términos generales (número de proyectos aprobados, inversión de los proyectos y subvenciones y préstamos concedidos) y de empleo industrial generado.

Los indicadores operativos asociados a las fases de concesión de las ayudas están bien definidos. En el caso de REINDUS es especialmente importante la fase de seguimiento ejecutivo y administrativo. En el primer caso porque supone la verificación de las condiciones por las que se concedió la ayuda tanto a nivel económico como técnico (realización de la inversión en sus términos técnicos y de empleo). En el seguimiento administrativo se incluye el de los préstamos concedidos del área de iniciativas industriales y su retorno en los plazos y con las cuantías adecuadas. En cuanto al seguimiento de las condiciones de inversión y empleo no se evidencian indicadores de seguimiento del mantenimiento de la inversión (5 años) y de la generación y/o mantenimiento del empleo (3 años para las PYMES). El seguimiento es importante para que REINDUS no se convierta en instrumento de aporte adicional de recursos a un territorio sin más, de forma que prevalezca la filosofía de gastar a corto plazo, sin garantizar su sostenibilidad a medio y largo plazo.

El seguimiento administrativo se centra mayoritariamente en la devolución de avales de los expedientes anteriores a 2009<sup>81</sup>. Aunque hay datos en las memorias de 2009 y 2010 sobre la carga administrativa que supone la devolución de avales, y de la totalidad de los préstamos vivos del programa (es decir dentro de los 15 años de amortización) no está suficientemente evidenciado el sistema de seguimiento y control que se realiza de los mismos y los incumplimientos existentes.

Los indicadores de resultados generales y de empleo creado son introducidos en las fichas provinciales del atlas de reindustrialización en España del MITYC (como se ve en las siguientes fichas correspondientes a la provincia de Alicante), pero no se sabe cómo influyen en la determinación de las tablas internas de prioridades de municipios que se utilizan en la evaluación de proyectos de las convocatorias siguientes. Tampoco se ponen en relación con las ayudas llegadas de otros programas para aproximar el impacto de REINDUS en la evolución del empleo en cada territorio.

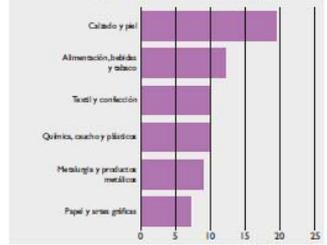


<sup>81</sup> En las convocatorias anuales de 2009 y 2010 se ha exonerado el requisito previo de presentación de aval para la concesión de las ayudas REINDUS

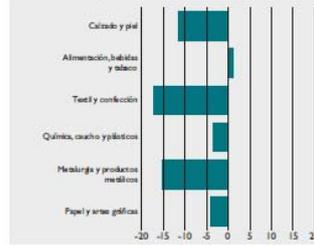
## Ficha provincial Alicante. Municipios

### Ficha provincial - Alicante/Alicant

Sectores con mayor empleo industrial en 2009 (%)



Evolución de empleo industrial 2008-2009 (%)



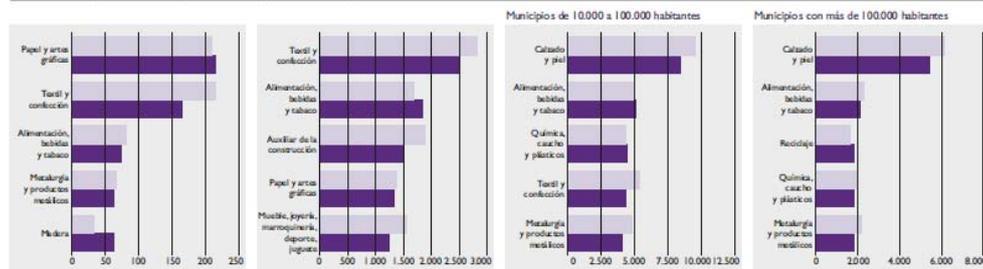
Resultados del programa Reindus. 2005-2010

Año	Nº de Solicitudes	Nº de Propuestas	Inversión (millones de euros)	Total Ayudas (millones de euros)	Empleo Directo
2005	5	1	0,6	0,2	
2006	101	44	56,8	25,4	106
2007	140	42	47,0	19,3	101
2008	111	39	53,5	18,4	223
2009	180	87	78,2	26,9	204
2010	189	73	50,0	17,1	373
Total	726	286	286,1	107,3	1.007

Empleo industrial según tamaños de población municipal en 2009

	nº de municipios	Población 2009	Trabajadores en empleo industrial			% empleo industrial			Evolución de empleo industrial	
			2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007-2009	2008-2009
Municipios con más de 100.000 habitantes	3	666.661	25.343	22.787	20.502	9,0	8,7	8,4	-19,1	-10,0
Municipios de 10.000 a 100.000 habitantes	36	1.005.348	54.654	46.872	41.790	18,4	17,6	17,0	-23,5	-10,8
Municipios de 1.000 a 10.000 habitantes	53	224.014	15.933	14.086	12.863	23,1	22,7	22,4	-19,3	-8,7
Municipios con menos de 1.000 habitantes	49	20.989	1.011	866	783	21,0	20,2	20,0	-22,6	-9,6
Total provincial	141	1.917.012	96.941	84.611	75.938	14,9	14,3	13,7	-21,7	-10,3
España						14,3	14,0	13,4	-14,4	-7,9

Evolución de empleo industrial según tamaño de población municipal. 2008-2009



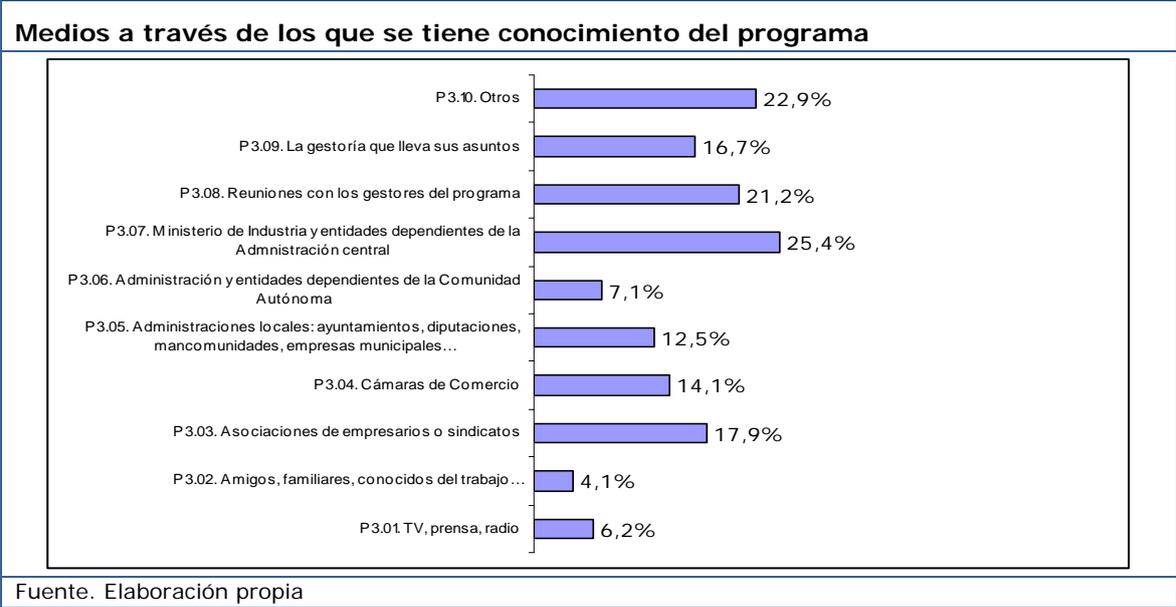
Fuente: Memoria REINDUS 2009.

### 4.4.11. La difusión del programa

La consecución de los objetivos del REINDUS depende de la participación de las entidades (públicas y privadas) en el programa. Es obvio que el grado de conocimiento que tenga la población objetivo es determinante para su participación por lo que los mecanismos de difusión que se establezcan son muy importantes en este sentido, ya que una difusión irregular o no dirigida selectivamente a los sectores con un mayor interés para los objetivos del programa podría introducir sesgos. De ahí la importancia de una adecuada difusión.

Los mecanismos de difusión de REINDUS consisten en jornadas en los territorios donde se da a conocer el programa organizadas de forma aislada, en coordinación con gestores de otras ayudas del MITYC, o con la colaboración de las Cámaras de Comercio o asociaciones. Estas acciones no son generalizadas en todo el territorio nacional, su cobertura territorial depende de peticiones concretas de alguna región y de la disposición de recursos por parte de la Dirección General de Industria. Excepto en 2010, en el periodo evaluado no se evidencia la existencia de una planificación de las jornadas.

Los canales por los que los participantes conocen el programa son variados y difieren según su naturaleza. Las entidades que presentan solicitudes a REINDUS tienen conocimiento del programa fundamentalmente a través de las EE.LL., el propio MITYC y los gestores de programa (un porcentaje que oscila entre el 27% y el 31%). Sin embargo, en el caso de las empresas, la fuente de conocimiento del programa varía ligeramente, estando más distribuida. Si bien sigue siendo mayoritario el conocimiento a través del MITYC (bien a través del ministerio, o en reuniones con los gestores del programa), también resultan importantes, como canales de difusión, las asociaciones empresariales o sindicatos, las Cámaras de Comercio, las gestorías, las EE.LL. y otros (grupo de canales de difusión distintos a los mencionados).



En principio, el hecho de que entidades o empresas resulten beneficiarias o no, no tendría que estar relacionado por el canal de conocimiento del programa. No obstante, parece existir cierta asociación entre el canal de conocimiento y la obtención de la ayuda REINDUS.

Así, entre las que resultan beneficiarias, predomina el conocimiento del programa a través de reuniones con los gestores del programa y la categoría otros. Ambos canales representan en su conjunto un 69%. Por el contrario, ambas categorías representan apenas un 16% en las que no son beneficiarias.

Canales de conocimiento del programa REINDUS		
EMPRESAS	Empresas beneficiarias	Empresas No beneficiarias
P3.01. TV, prensa, radio	9,4%	2,7%
P3.02. Amigos, familiares, conocidos del trabajo...	4,7%	3,5%
P3.03. Asociaciones de empresarios o sindicatos	18,1%	17,7%
P3.04. Cámaras de Comercio	16,5%	11,5%
P3.05. Administraciones locales: ayuntamientos, diputaciones, mancomunidades, empresas municipales...	15,0%	9,7%
P3.06. Administración y entidades dependientes de la Comunidad Autónoma	0,8%	14,2%
P3.07. Ministerio de Industria y entidades dependientes de la Administración central	13,4%	38,9%
P3.08. Reuniones con los gestores del programa	37,0%	3,5%
P3.09. La gestoría que lleva sus asuntos	5,5%	29,2%
P3.10. Otros	32,3%	12,4%
<b>BASE</b>	<b>127</b>	<b>113</b>

Fuente: Encuesta a participantes del programa REINDUS. Elaboración propia

## 4.5 Cobertura e intensidad del programa REINDUS

### 4.5.1. El peso de REINDUS en el conjunto de ayudas en los territorios.

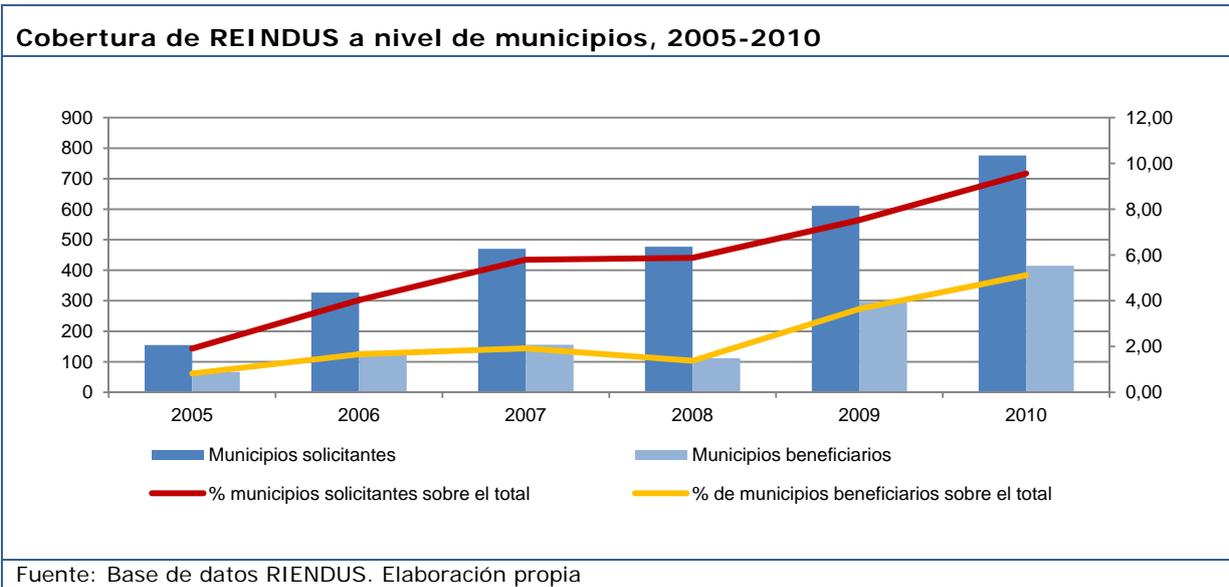
En términos de cobertura, el programa REINDUS puede analizarse tomando como referencia a los municipios que reciben ayuda, o en función del volumen de proyectos que resultan beneficiarios con respecto a las solicitudes presentadas.

Desde el punto de vista de la cobertura geográfica REINDUS presenta valores reducidos si se considera el conjunto de municipios a nivel nacional. Tal y como se apuntaba al analizar los elementos de pertinencia y coherencia del programa, su dimensionamiento en términos de objetivos, el diseño del programa estructurado en una serie de convocatorias, y el volumen total de financiación, tanto global como para cada una de las convocatorias, condicionan de modo decisivo la cobertura del programa, y limitan lógicamente su alcance sobre el conjunto de la geografía de municipios del Estado.

Ello permite garantizar una mayor focalización de las ayudas y al mismo tiempo puede determinar que la intensidad de ayudas (porcentaje de ayuda con respecto al proyecto presentado y cuantía solicitada) sea mayor. Por el contrario, con una cantidad dada de recursos presupuestarios, la mayor cobertura en términos geográficos implicaría una menor focalización y una menor intensidad.

El gráfico siguiente refleja el número de municipios que han recibido ayudas a lo largo del período de evaluación y el porcentaje que representan dichos municipios sobre el total a nivel del Estado, comparando ambos indicadores con respecto a las solicitudes presentadas. El número de municipios que solicitan ayudas ha crecido de forma sostenida a lo largo del período de evaluación, pasando de valores relativamente bajos (155 municipios, el 2% del total), a valores elevados (776 municipios), cifra nada desdeñable al representar un 10% de la totalidad de municipios del Estado. El número de municipios beneficiarios

presenta la misma tendencia alcista. El porcentaje de cobertura sobre el total de municipios ha pasado de representar el 0,83% al 5%.

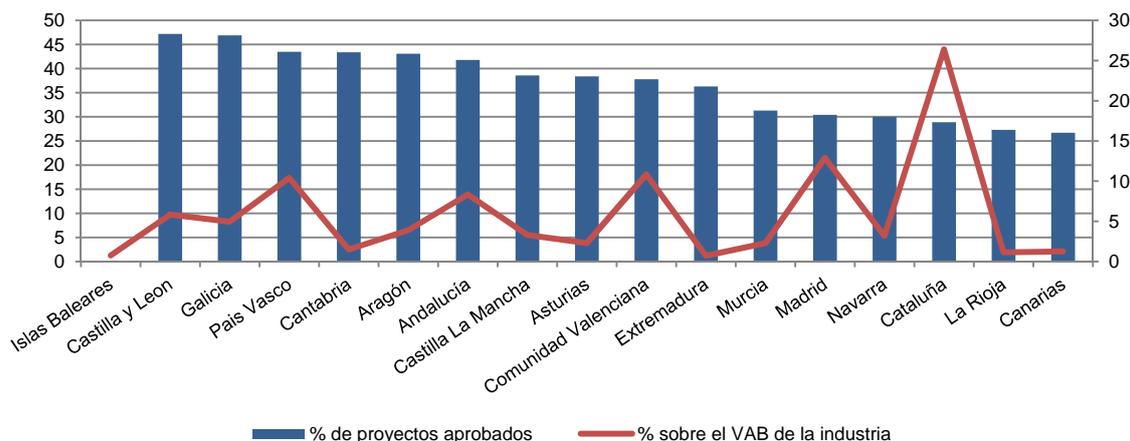


El grado de concentración de solicitudes y proyectos aprobados es elevado. Los 50 municipios que mayor número de solicitudes presentan en todo el período vienen a representar el 38% de todas las solicitudes y el 45% de los proyectos aprobados (frente al 40% de media total). Entre ellos destacan, lógicamente, aquellos municipios incluidos en el ámbito de convocatorias territoriales específicas de Campo de Gibraltar, Cádiz y Ferrol y destaca especialmente la provincia de Alicante, que aglutina *clusters* de industrias afectadas por deslocalización. De hecho, entre los once municipios con mayor número de proyectos presentados figuran Ibi (que concentra buena parte de la producción del juguete), Alcoy (textil) y Elche y Elda (calzado).

Con respecto a los proyectos presentados, desde el punto de vista geográfico, las CCAA que tienen mayor número de proyectos aprobados en relación a los presentados son Castilla y León y Galicia con un 47% de proyectos, seguidas por el País Vasco, Cantabria y Aragón. Por el contrario, Cataluña, la Rioja y Canarias tienen un porcentaje de proyectos aprobados que oscila entre el 27% y el 29%. Ni en Baleares ni en Ceuta y Melilla existen proyectos aprobados.

Algunas de las CCAA que presentan mayor tejido industrial muestran un porcentaje de proyectos aprobados relativamente bajos: tal es el caso de Cataluña y Madrid.

### Porcentaje de proyectos aprobados y peso relativo de la industria según CCAA

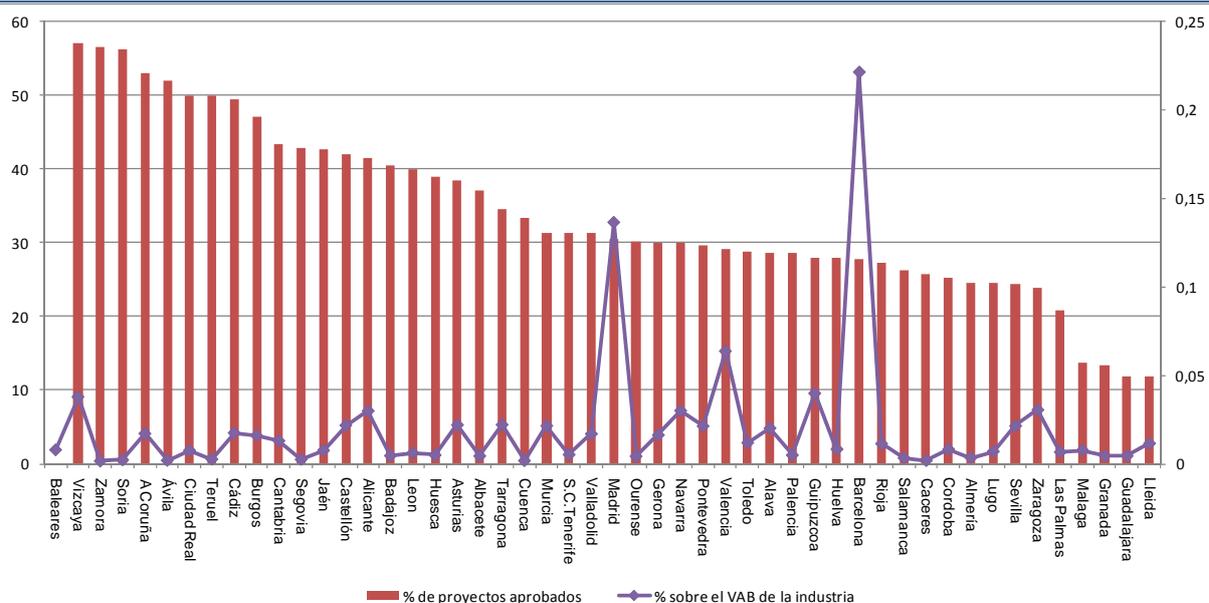


Nota: El valor añadido bruto corresponde al año 2004, a precios básicos constantes y tomando en consideración exclusivamente la industria, sin computar energía e industrias extractivas. Representa el porcentaje de cada CCAA sobre el total del Estado.

Fuente: Base de datos REINDUS y contabilidad Regional (INE). Elaboración propia

Por lo que se refiere a las provincias que mayor porcentaje de proyectos aprobados presentan, destacan Vizcaya, Zamora, Soria, A Coruña, Ávila, Ciudad Real, Teruel, Cádiz y Burgos: entre un 57 y un 47% de los proyectos presentados resultan aprobados, esto es, el grado de competencia entre proyectos es relativamente reducido. Salvo en el caso de Zamora, en todas ellas existen convocatorias territoriales específicas. En el extremo contrario se encuentran Lleida, Guadalajara, Granada, Málaga y las Palmas, con porcentajes no superiores al 20%. Salvo en el caso de las Palmas, ninguna de las provincias mencionadas cuentan con convocatoria específica territorial.

### Porcentaje de proyectos aprobados y peso relativo de la industria según provincia



Nota: El valor añadido bruto corresponde al año 2004, a precios básicos constantes y tomando en consideración exclusivamente la industria, sin computar energía e industrias extractivas. Representa el porcentaje de cada provincia sobre el total del Estado.

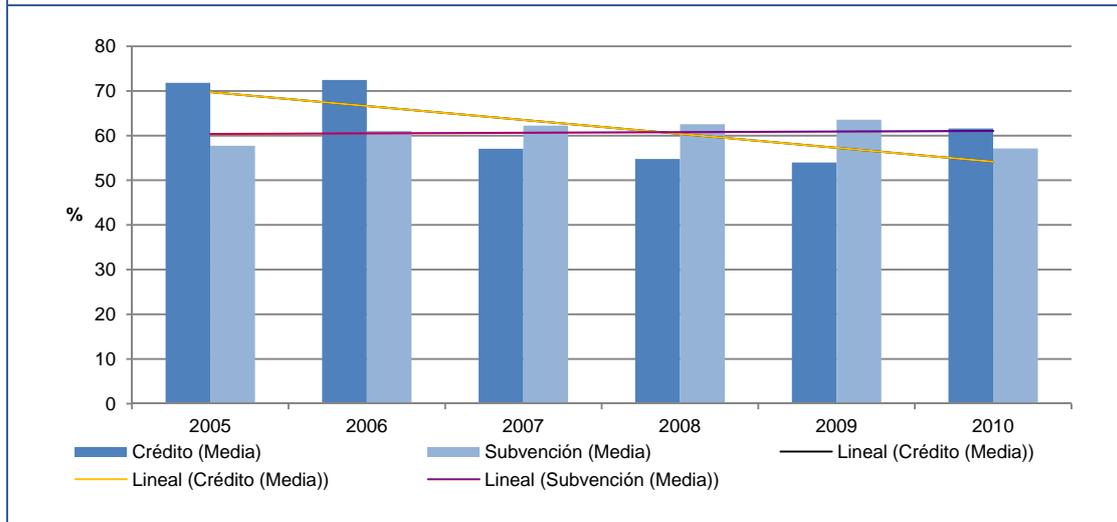
Fuente: Base de datos REINDUS y contabilidad Regional (INE). Elaboración propia

Esta circunstancia parece denotar una menor competitividad de los proyectos en aquellos territorios con convocatorias territoriales, y que además pueden presentar proyectos a la Convocatoria General y la relativa a deslocalización industrial, al tener un volumen elevado de proyectos aprobados. Si bien el porcentaje de proyectos aprobados es variable según el tipo de convocatoria, el gráfico siguiente muestra cómo dicho porcentaje oscila entre un 70% y un 50% en las convocatorias territoriales, con la excepción de Canarias. Por el contrario, en otros territorios donde no existen convocatorias territoriales específicas, con una base industrial sólida y en las que sólo pueden presentarse proyectos a la Convocatoria General o la de deslocalización industrial, la competitividad de los proyectos es mucho mayor. De hecho, el porcentaje de proyectos aprobados en dichas convocatorias es inferior al 36%.



Por lo que respecta a la intensidad de las ayudas, medida como el porcentaje de crédito (o subvención) concedido con respecto al crédito (o subvención) solicitado, ha oscilado a lo largo del período. Así, en el caso de los créditos, pasó de representar el 70% en los años 2005 y 2006, a un 54-56% entre los años 2007 y 2009, incrementándose con posterioridad hasta un 61% en 2010. Lejos, por tanto, del 75% máximo establecido con carácter normativo en las bases reguladoras de las ayudas y con una tendencia decreciente, salvo el repunte del último año, que parece denotar la necesidad de llegar a un mayor número de proyectos con unos recursos económicos dados. Las subvenciones han mostrado menor variación.

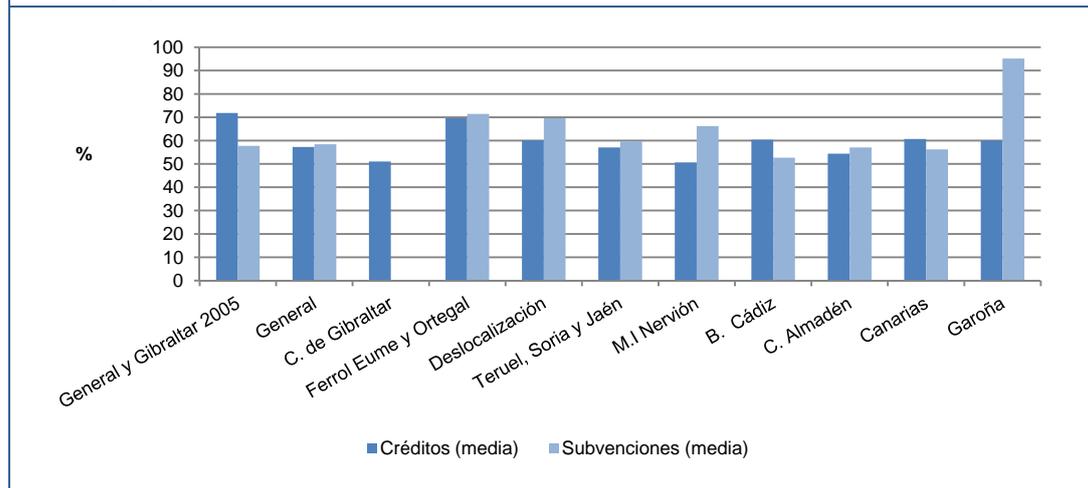
**Intensidad de las ayudas concedidas en relación a los importes solicitados, 2005-2010**



Fuente: Base de datos REINDUS. Elaboración propia

En relación al tipo de convocatoria se observa una cierta variabilidad en cuanto a la intensidad. Así, en el caso de los créditos, las convocatorias que mayor intensidad de ayudas presentan son las del año 2005 y Ferrol Eume y Ortegal (un 70%). Por el contrario, las convocatorias que menor intensidad presentan son Campo de Gibraltar y Margen Izquierda del Nervión, con porcentajes en torno al 50%. En el caso de las subvenciones destaca el caso de Garoña, que ha obtenido un 90%, aunque sobre pocos proyectos presentados, variando el resto de convocatorias entre el 56 y el 71%.

**Intensidad de las ayudas concedidas según tipo de convocatoria 2005-2010 (%)**



Fuente: Base de datos REINDUS. Elaboración propia

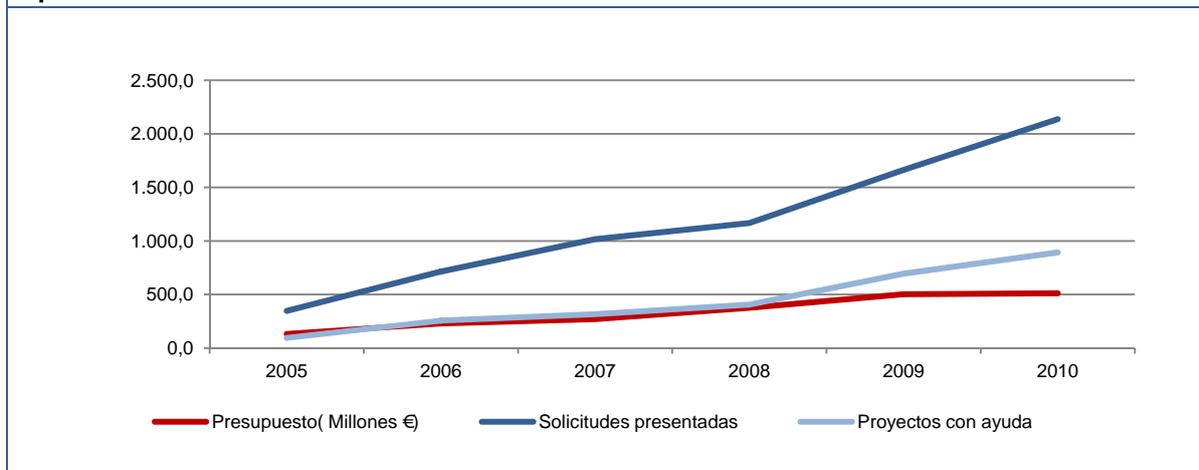
La concesión o no de la ayuda del programa, así como la intensidad de la misma, condiciona la realización de los proyectos de inversión. Empresas que en principio habían apostado por la realización del proyecto con la financiación REINDUS, pueden renunciar a su ejecución por no contar con la ayuda solicitada y carecer de otra fuente de financiación.

Por otro lado, algunos gestores de ayudas públicas sostienen que las renunciaciones a las ayudas se deben a que los proyectos consiguen una cuantía de ayuda inferior al 50%. Como ya se ha expuesto anteriormente, REINDUS es la fuente de financiación principal de los proyectos en muchas empresas y no obtener la ayuda solicitada motiva la renuncia. En todo caso pueden existir otras causas en las renunciaciones, tales como que no resulta factible finalmente llevarlo a cabo o por la desaparición de la empresa por la crisis económica.

La limitación del presupuesto del programa condiciona la ejecución de los proyectos en muchos casos. Junto con la limitación del presupuesto otro factor determinante de la intensidad de las ayudas es la dimensión de los proyectos presentados, de forma que proyectos con un presupuesto financiable muy elevado absorben mayor cantidad de presupuesto de la convocatoria, lo que a su vez provoca que la intensidad de las ayudas no llegue al máximo (50% en el área de industria) o se excluyan proyectos.

En el gráfico se observa cómo a partir de 2008 se produce un aumento significativo tanto de las solicitudes presentadas como de los proyectos aprobados en relación con la evolución del presupuesto que aunque se ha incrementado, no lo hace en el mismo grado que las solicitudes presentadas.

**Evolución del presupuesto REINDUS respecto a las solicitudes y propuestas aprobadas**



Fuente: Base de datos REINDUS. Elaboración propia

Esta circunstancia plantea el dilema sobre la ampliación de la cobertura (aumento del número de empresas beneficiarias, cubriendo un mayor número de proyectos solicitantes) o el mantenimiento e incremento de la intensidad de las ayudas. La pretensión de llegar a mayor número de beneficiarios, frente a un crecimiento no lineal de los fondos del programa, conlleva una menor intensidad en el apoyo a los programas concretos. Por el contrario, el mantenimiento de la intensidad provoca que no se cubra un mayor número de proyectos o de municipios.

En algunos casos, la confluencia del incremento de las ayudas aprobadas, con la reducción de cuantías que implica, y la periodicidad anual de la financiación

aprobada, ha llevado a comprometer el desarrollo de proyectos ya que, sin solución de continuidad, un año se ha llegado a superar el 50% de financiación pública y al siguiente solo un 15%.

Ello además puede tener efecto en relación al acceso al resto de financiación para la ejecución del proyecto. Dicha financiación, obtenida a través de entidades financieras, podría ser menor, dado que el porcentaje a complementar es mayor, al ser menor la financiación pública en forma de préstamos.

#### **4.5.2 Grado de repetición de las empresas receptoras de ayudas y concentración del Programa en el periodo de evaluación 2005-2010**

Las entidades<sup>82</sup> de todo orden consideran a REINDUS como un canal de financiación de sus proyectos, con el objetivo de mejorar su productividad (en el caso de las empresas) o para establecer condiciones en el entorno propicias para el asentamiento industrial (en el caso de las entidades, tanto públicas como privadas). En este apartado se valora en qué grado las distintas entidades participan en el programa y lo utilizan como fuente más o menos frecuente para obtener financiación, y especialmente el grado de concentración del programa en determinados participantes.

El análisis se centra en:

1. El análisis del número de proyectos beneficiarios en el periodo 2005-2010.
2. La tasa de aprobación de las entidades beneficiarias (públicas y privadas) y su caracterización entre los participantes en el programa.

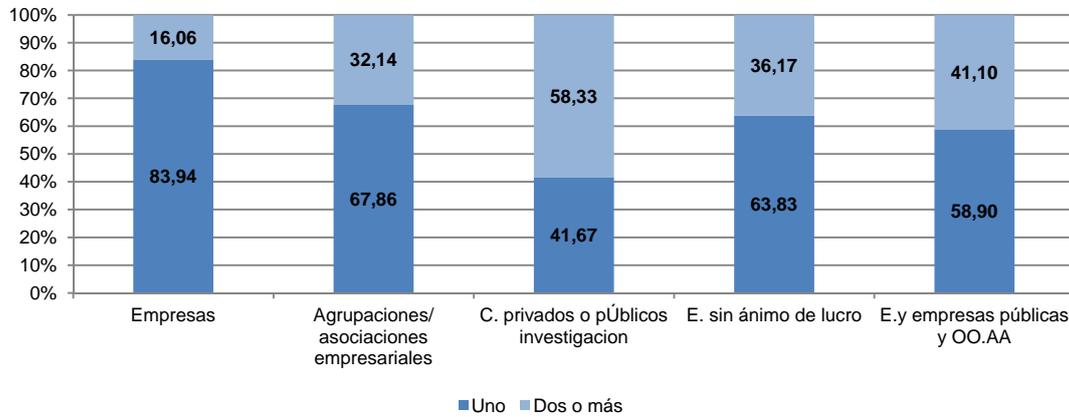
El 78,62% de las entidades beneficiarias obtuvo un proyecto aprobado, mientras que 21,38% restante obtuvo dos o más, siendo lo más frecuente en este último caso que obtuvieran dos proyectos beneficiarios (el 68,54% de todos aquellos que tienen dos o más ayudas concedidas) a lo largo del periodo de evaluación.

Según la naturaleza de la entidad, las empresas privadas presentan una mayor concentración de casos con un proyecto aprobado, mientras que, como se observa en el siguiente gráfico, las entidades públicas, y los centros privados o públicos de investigación, tienen un mayor peso de casos con dos o más proyectos beneficiarios.

---

<sup>82</sup> El término entidad se relaciona aquí con cualquier solicitante de ayuda REINDUS tanto de naturaleza pública (AAPP, organismos autónomos, fundaciones, empresa pública..) como privada

### Entidades con uno o más proyectos beneficiarios según la naturaleza de la entidad beneficiaria, 2005-2010

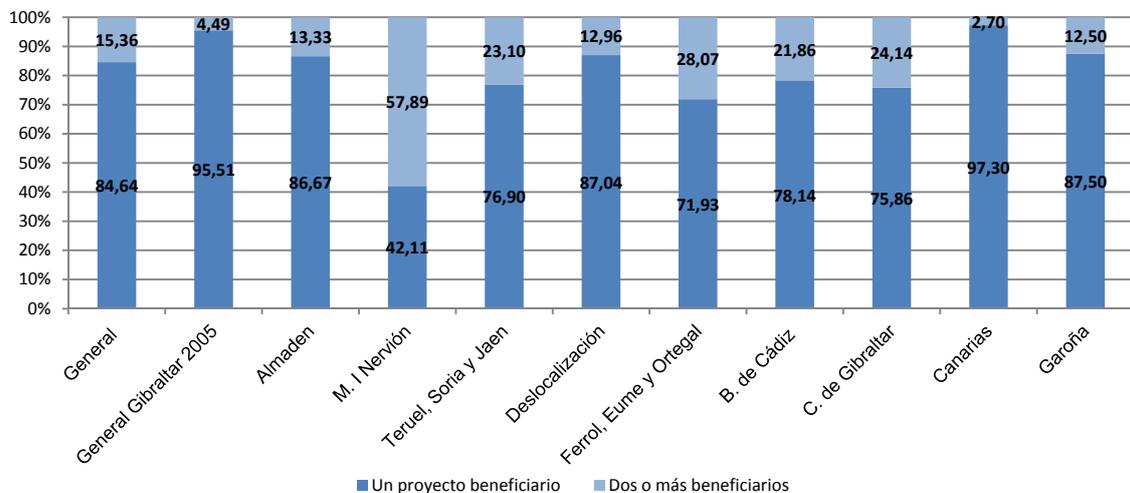


Fuente: Base de datos REINDUS. Elaboración propia.

Se ha observado también, que los centros de investigación (59,17%), privados o públicos, seguidos de las entidades y empresas de carácter público (52,94%), concentran la mayor proporción de beneficiarios con 4 o más proyectos aprobados

Por convocatorias, las entidades con un proyecto beneficiario son mayoritarias, excepto en la convocatoria del Nervión donde tiene más peso el porcentaje de entidades con dos o más proyectos beneficiarios (el 58%). Destacan también las convocatorias de Teruel, Soria y Jaén, Campo de Gibraltar, Ferrol y Bahía de Cádiz, donde las empresas con dos o más proyectos beneficiarios superan el 20%. Además en el caso de las dos últimas convocatorias mencionadas los beneficiarios con cuatro o más proyectos tienen un peso importante, 16,67% y 17,50% respectivamente.

### Entidades con uno o más proyectos beneficiarios según la convocatoria REINDUS, 2005-2010



Fuente: Base de datos REINDUS. Elaboración propia.

### **La tasa de aprobación de las entidades beneficiarias (públicas y privadas)**

Para realizar una mejor aproximación al grado de concentración de ayudas de REINDUS en el conjunto de entidades, tanto públicas como privadas, que han resultado beneficiarias, se ha utilizado el indicador tasa de aprobación, definido como el porcentaje de proyectos beneficiarios de REINDUS en relación al número de proyectos solicitados a lo largo del periodo de evaluación, excluyendo aquellas empresas o entidades que han presentado tan sólo un proyecto<sup>83</sup>.

<b>Tasa de Aprobación de Beneficiarios REINDUS según la naturaleza de la entidad, 2005-2010</b>									
<b>Naturaleza de la entidad</b>	<b>Tasa menor a 25</b>	<b>Tasa 25</b>	<b>Tasa mayor de 25 y menor de 50</b>	<b>Tasa 50</b>	<b>Tasa mayor de 50 y menor de 75</b>	<b>Tasa 75</b>	<b>Tasa mayor de 75 y menor de 100</b>	<b>Tasa 100</b>	<b>Total</b>
<b>REINDUS</b>	2,03	3,67	13,67	38,99	15,19	2,53	1,39	22,53	<b>100</b>
<b>Empresas privadas</b>	0,96	4,03	11,9	43,19	12,86	1,73	0,77	24,57	<b>100</b>
<b>Entidades/empresas públicas</b>	4,62	1,54	15,38	31,28	20	3,08	3,08	21,03	<b>100</b>

Fuente: Base de datos REINDUS. Elaboración propia.

En términos generales el análisis revela que el 38,99% de las entidades beneficiarias obtuvieron ayudas para la mitad de los proyectos presentados (tasa de aprobación de 50) mientras que un 22,53% obtuvo la aprobación de todos los proyectos presentados, es decir, obtuvieron tasas de aprobación del 100%.

La tasa de aprobación de las entidades de naturaleza privada no varía de manera notable de la tasa de aprobación general. Sin embargo, sí se evidencian diferencias entre la tasa de aprobación de empresas privadas y la de entidades públicas. Las entidades públicas obtienen tasas de aprobación superiores a 50 en un 47,19% de los casos, frente al 39,13% de las empresas privadas, aunque el porcentaje de entidades públicas con tasas de aprobación de 100 es menor que en el caso de las empresas privadas.

<sup>83</sup> De otro modo se desvirtuaría el grado de concentración de ayudas, puesto que para aquellas empresas o entidades beneficiarias que presentan tan sólo una solicitud, el indicador mostraría un porcentaje del 100%. Por ello el análisis se realiza sobre los solicitantes de dos o más proyectos presentados que han sido beneficiarios de al menos un proyecto. En total son 790 entidades de las 1.829 beneficiarias (un 43,19% del total de entidades beneficiarias). El resto, (1.039) son empresas o entidades beneficiarias de un proyecto que presentaron una solicitud.

Tasa de Aprobación de Beneficiarios REINDUS por convocatoria, 2005-2010									
Convocatoria	Tasa menor a 25	Tasa 25	Tasa mayor de 25 y menor de 50	Tasa 50	Tasa mayor de 50 y menor de 75	Tasa 75	Tasa mayor de 75 y menor de 100	Tasa 100	Total
General	1,94	2,91	12,62	48,54	8,74	2,43	1,46	21,36	100
Deslocalización	3,7	4,94	13,58	43,21	9,26	4,32	1,23	19,75	100
Ferrol, Eume y Ortegá	5,56			34,72	13,89		1,39	44,44	100
Bahía de Cádiz	5,19		7,79	41,56	16,88		1,3	27,27	100
Campo de Gibraltar			13,33	46,67	16,67		3,33	20	100
Margen Izquierda del Nervión	9,09			9,09	18,18	9,09		54,55	100

Fuente: Base de datos REINDUS. Elaboración propia.

Por convocatorias, se observa que el peso de las entidades con una tasa de aprobación de 100 es, en líneas generales, mayor en las convocatorias específicas que en la general con la excepción de la convocatoria de deslocalización y Campo de Gibraltar, donde el porcentaje de entidades con tasas de aprobación de 100 sigue la misma tendencia que en la Convocatoria General. Entre las convocatorias específicas habría que destacar el peso de los beneficiarios con una tasa de aprobación de 100 en las convocatorias específicas de Ferrol, Eume y Ortegá y la margen izquierda del Nervión.<sup>84</sup>

#### 4.5.3 Caracterización de los beneficiarios de las ayudas REINDUS

El total de beneficiarios sobre el conjunto de solicitudes presentadas en todas las convocatorias fue de 40,70% durante el periodo 2005-2010. En este apartado se analiza el perfil de las entidades públicas y/o privadas beneficiarias de las ayudas desde distintas variables como naturaleza jurídica, tamaño y capacidad de la empresa, actividad empresarial (CNAE), tipo de inversión, área de actuación, convocatoria a la que pertenecen y tipología de la ayuda concedida.

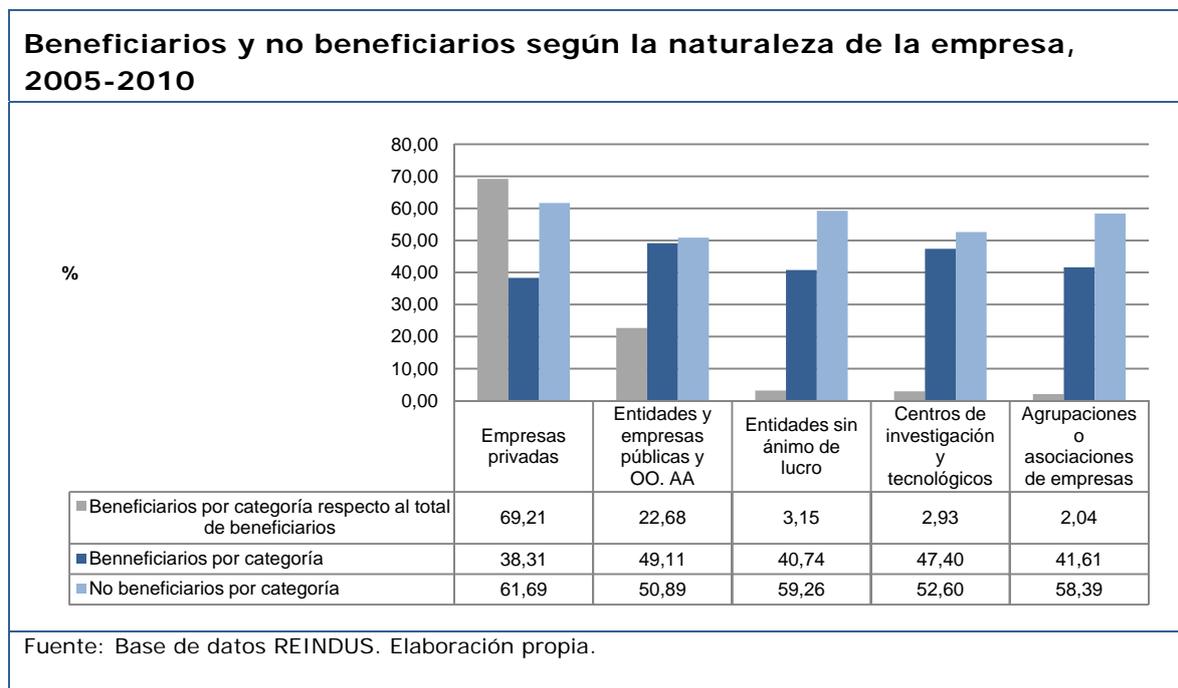
##### ***Naturaleza jurídica de las entidades beneficiarias***

El 69,21% de los beneficiarios son empresas de carácter privado, y un 22,69% son empresas y organismos de naturaleza pública; el resto de beneficiarios está integrado por entidades sin ánimo de lucro, centros de investigación y tecnológicos y agrupaciones o asociaciones de empresas.

La distribución de beneficiarios obtenida con carácter general se corresponde con el presupuesto asignado a las áreas de actuación de REINDUS. El área de iniciativas industriales donde se conceden ayudas a iniciativas empresariales privadas, concentra la mayor parte del presupuesto del programa mientras que el área de infraestructuras, donde se apoya a proyectos de administraciones

<sup>84</sup> En el ANEXO III se realiza un análisis detallado de la tasa de aprobación según la naturaleza de la entidad y por convocatorias, teniendo en cuenta el número de proyectos presentados por beneficiario.

públicas, empresas y organismos públicos, fundamentalmente para el desarrollo del entorno, tiene un presupuesto asignado inferior.



Sin embargo si consideramos el porcentaje de proyectos beneficiarios respecto a los solicitantes en cada categoría, las empresas públicas y organismos autónomos, así como los centros de investigación y tecnológicos obtienen un porcentaje mayor de beneficiarios respecto a sus proyectos presentados que las empresas privadas.

### ***Tamaño y capacidad de las empresas***

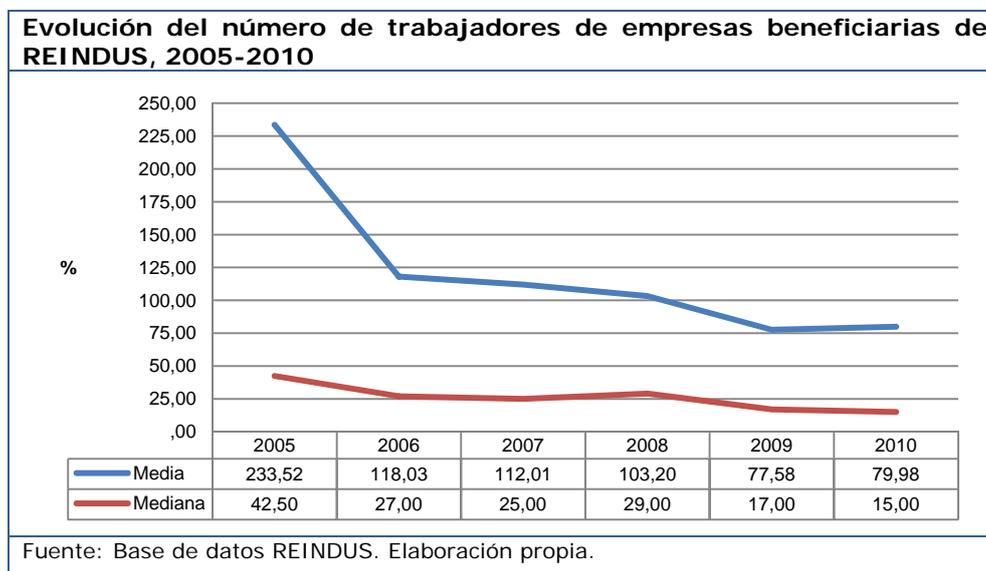
Según el tamaño de la empresa, los proyectos de las pequeñas y medianas empresas<sup>85</sup> representan un 76,78% del conjunto de beneficiarios. Los proyectos de empresas de más de 250 trabajadores suponen el 5,80% del conjunto de beneficiarios y de ellos el 1,14% son de empresas con más de 1.000 trabajadores<sup>86</sup>.

Dentro de las PYMEs beneficiarias, las pequeñas empresas suponen el 30,59% del total de beneficiarios, las microempresas representan el 29,28%, y las medianas empresas representan el 17,70%.

<sup>85</sup> Se utiliza para el análisis la definición de la Unión Europea sobre pequeña y mediana empresa (PYME), establecida en la Recomendación de la Comisión 2003/364/CE, de 6 de mayo de 2003 sobre la definición de microempresa, pequeñas y medianas empresas para el número de efectivos. La categoría de PYME está constituida por aquellas empresas que ocupan menos de 250 trabajadores, pequeña empresa aquella que ocupa a menos de 50 trabajadores y microempresa la que ocupa a menos de 10 trabajadores.

<sup>86</sup> El porcentaje de beneficiarios de la categoría sin información es el 15,85%. Una vez analizado distintos aspectos del programa, se ha observado que la cumplimentación del número de trabajadores que componen la empresa no es un requisito para las entidades públicas, por lo que se puede deducir que corresponde a proyectos presentados por entidades o empresas de naturaleza pública. Además, se ha detectado un 1,57% de proyectos beneficiarios que no declaran ningún trabajador, que puede corresponder con proyectos presentados por trabajadores autónomos o empresas en constitución.

Por otro lado, la evaluación del número de trabajadores de las empresas beneficiarias de REINDUS a lo largo del periodo de evaluación confirma la orientación de este hacia las PYMES, ya que como se observa en el gráfico siguiente, desde 2005 la media de trabajadores de las empresas beneficiarias ha ido disminuyendo hasta situarse en 80 trabajadores en 2010.



Estos datos confirman la orientación de REINDUS hacia proyectos presentados por pequeñas y medianas empresa.

Por otro lado, el 30,63% de las empresas beneficiarias se crearon con posterioridad a 2006.

El análisis del resultado de los ejercicios y del resultado financiero neto de las distintas empresas beneficiarias da cuenta que la mayoría de beneficiarios del programa REINDUS (48,6%) son empresas con resultados de ejercicios positivos pero con dificultades financieras (en torno a un 37%)<sup>87</sup>.

Concretamente más del 50% de las empresas beneficiarias obtuvo resultados del ejercicio por encima de los 131.000 euros, mientras que el 30,13% de las empresas beneficiarias tuvieron un resultado de ejercicio por encima de los 500.000 euros.

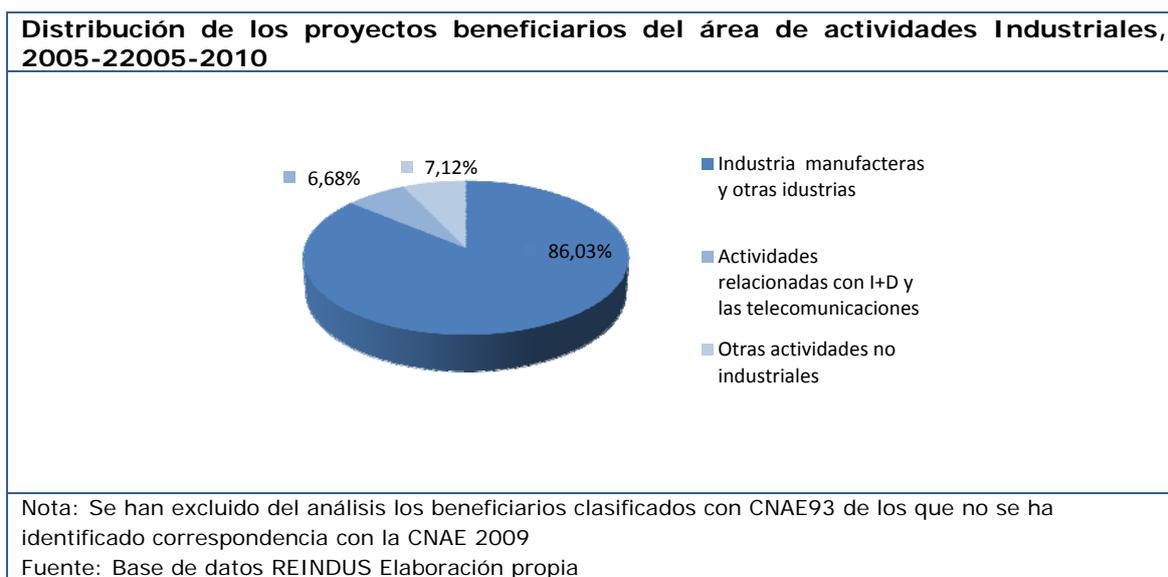
Las empresas que mayor porcentaje de proyectos beneficiarios obtuvieron son aquellas que tuvieron un resultado del ejercicio superior a los 500.000 euros (47,52%). En el resto de tramos de resultados, el peso de los beneficiarios se encuentra aproximadamente entre un 35 y un 38%.

<sup>87</sup> Para el análisis del resultado del ejercicio, la capacidad financiera neta y el presupuesto por proyecto de las empresas beneficiarias, se ha excluido el grupo sin información.

Prestando atención a la capacidad financiera de las empresas beneficiarias del programa REINDUS, se observa que en torno a un 75,78% de estas se encuentra con una capacidad de financiación neta negativa. De ese porcentaje el 28,29% de las empresas beneficiarias tuvo una capacidad financiera neta de -150.000 euros. Además las empresas que más proyectos beneficiarios obtuvieron en relación al número de proyectos presentados fueron estas últimas, con un 45,81% del total de proyectos beneficiarios.

### **Según el área de actuación<sup>88</sup>**

Si analizamos los proyectos beneficiarios del programa agrupándolos en relación al área de actuación al que se dirige la inversión, el 66,68% del total de proyectos beneficiarios de REINDUS son proyectos destinados a actividades industriales. Dentro de esta área, el mayor peso corresponde a las actividades manufactureras y otras industrias, seguidas por otras actividades no específicamente industriales<sup>89</sup> y por último a actividades relacionadas con I+D y las telecomunicaciones<sup>90</sup>



<sup>88</sup> Se han definido 2 áreas de actuación que no se corresponden con las áreas de actuación definidas por REINDUS, agrupando en categorías según códigos CNAE de las empresas beneficiarias. El área de actividades industriales se ha subdividido en 3 categorías: Industrias manufactureras y otras industrias, que incluye actividades de la industria manufacturera, actividades de la industria extractiva y actividades industriales relacionadas con la ganadería, silvicultura y pesca. Actividades relacionadas con I+D y las telecomunicaciones, que incluye actividades jurídicas y de contabilidad, programación y otras actividades relacionadas con la informática, telecomunicaciones, investigación y desarrollo y otras actividades profesionales y científicas. Por último, la categoría de otras actividades no industriales incluye beneficiarios de actividades relacionadas con la educación, artísticas y creativas, servicios de alojamiento, servicios a edificios y actividades de jardinería, actividades inmobiliaria, otros servicios personales y actividades de comercio al por mayor e intermediarios de comercio y comercio al por menor. Por último el área de actuación para la mejora del entorno, en la que se han incluido la administración pública, la construcción, el transporte y almacenamiento, actividades asociativas, actividades de organizaciones, suministro de energía eléctrica, gas y vapor y suministro de agua y actividades de saneamiento.

<sup>89</sup> Como por ejemplo actividades relacionadas con la educación (22 proyectos beneficiarios) o las actividades creación y artística con 3 proyectos beneficiarios

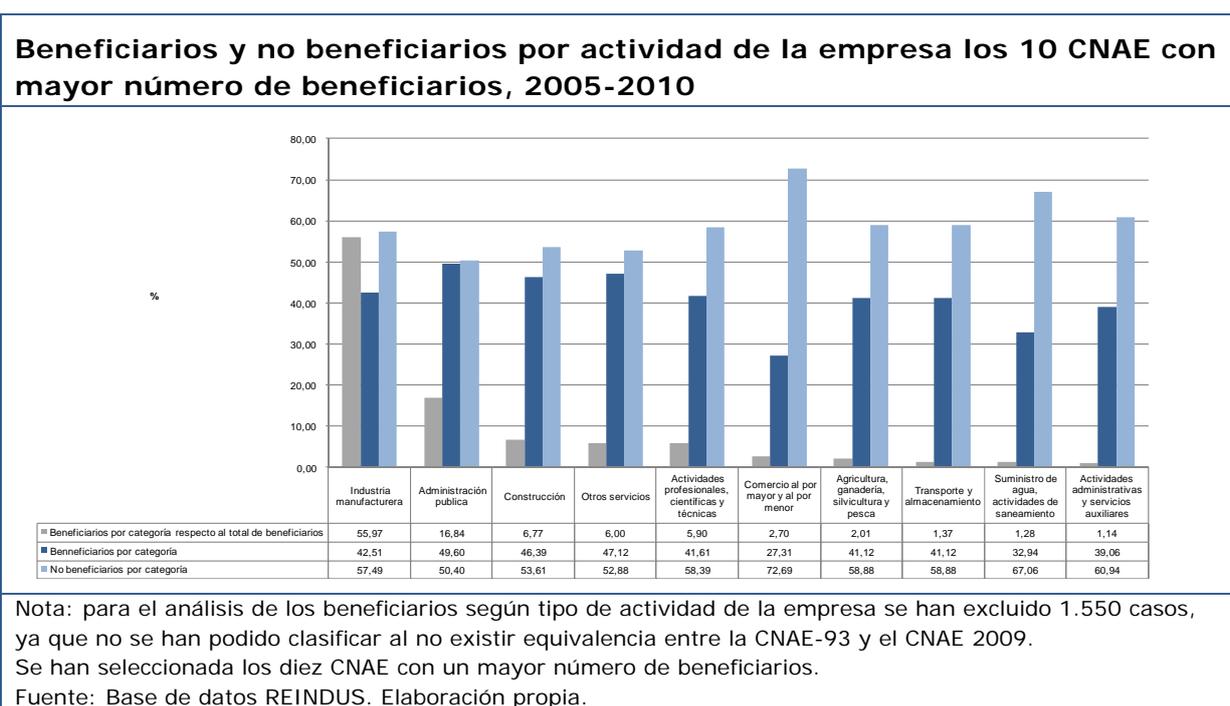
<sup>90</sup> Esta categoría se ha diferenciado dentro de las actividades industriales por coincidir el destino de la inversión con objetivos secundarios del programa

El área destinada a mejorar el entorno donde se desarrolla la actividad industrial representa el 33,32% de los proyectos beneficiarios. Dentro de esta área, los proyectos beneficiarios de las administraciones públicas representan el 48,55% de los beneficiarios, seguidos de los beneficiarios relacionados con la industria la construcción (19,53%).

### **Actividad realizada por las empresas beneficiarias**

Analizando las 10 actividades con mayor número de beneficiarios sobre el conjunto de beneficiarios, la industria manufacturera<sup>91</sup> es la que mayor peso tiene, le siguen, aunque ya con un peso mucho menor, la AAPP y por último las empresas de la construcción.

Si se analiza el grado de cobertura en cada sector de actividad, se observa que es la AAPP el sector que obtiene mayor porcentaje de proyectos beneficiarios respecto a los presentados, seguida del sector de la construcción y en tercer lugar de la industria manufacturera.

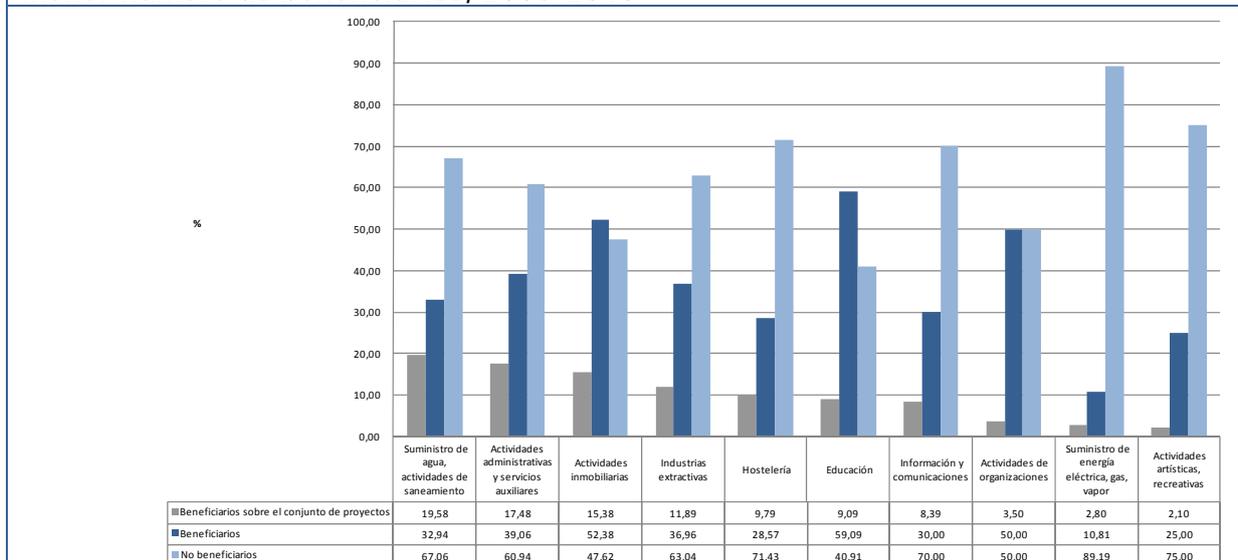


Las diez actividades (clasificadas según CNAE) con un menor número de empresas beneficiarias (143 frente a las 2.185 que se encuentran entre las actividades con más beneficiarios) se han analizado de manera separada. El tipo

<sup>91</sup> En el ANEXO III se puede leer un análisis pormenorizado del perfil de los beneficiarios de la industria manufacturera.

de actividad que contiene menos beneficiarios en el periodo analizado es el corresponde a empresas dedicadas a actividades artísticas y recreativas, le siguen de modo ascendente en número de beneficiarios, las actividades de suministro de energía eléctrica, gas y vapor y las actividades de organización con menos de un 4% de beneficiarios en cada una de ellas.

**Beneficiarios y no beneficiarios por actividad de la empresa de los 10 CNAE con menor número de beneficiarios, 2005-2010**



Nota: para el análisis de los beneficiarios según tipo de actividad de la empresa se han excluido 1.550 casos, ya que no se han podido clasificar al no existir equivalencia entre la CNAE-93 y el CNAE 2009. Se han seleccionada los diez CNAE con un menor número de beneficiarios.

Fuente: Base de datos REINDUS. Elaboración propia.

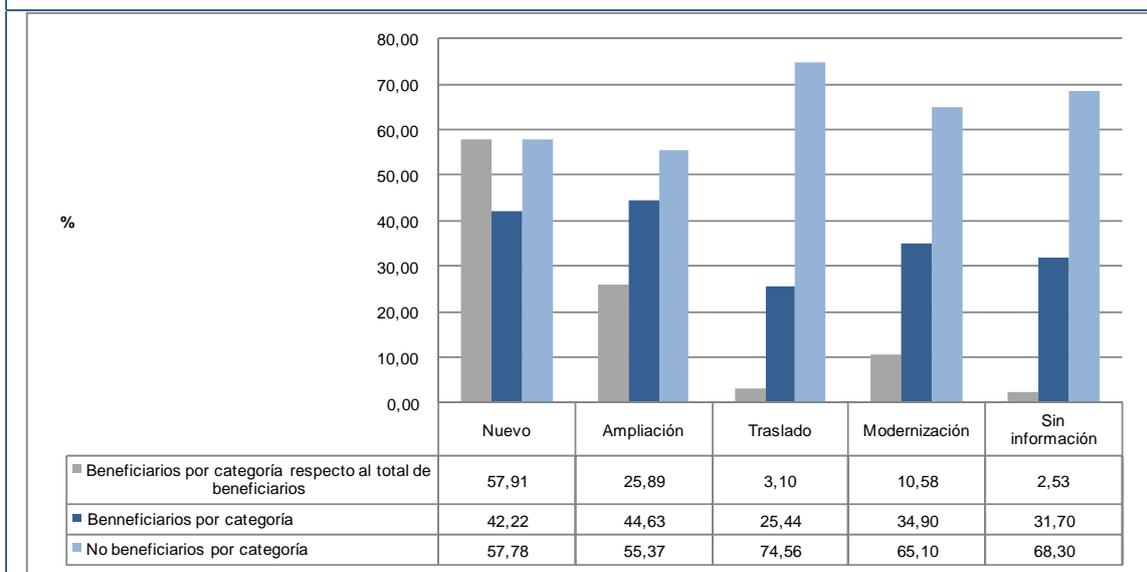
### ***Características de los proyectos presentados.***

Analizando los proyectos por su dimensión en términos de presupuesto global del proyecto presentado, el 52,96% de los proyectos beneficiarios tenía un presupuesto superior a 1.055.000 euros, mientras que en un 27,3% superaba los 3.455.00 de euros.

Los proyectos beneficiarios del programa, para incrementar la productividad industrial, dedican las ayudas a distintas actuaciones clasificadas en nuevo, ampliación, traslado y modernización<sup>92</sup>. En relación a este aspecto, el resultado del análisis de datos refleja que REINDUS apoya principalmente proyectos de nueva inversión, seguido de los proyectos de ampliación. Sin embargo, los proyectos destinados a ampliación obtienen una ligera mejor cobertura que los destinados a nueva inversión: un 44,6% de los proyectos presentados son aprobados frente a un 42,2%.

<sup>92</sup> REINDUS considera nueva inversión cuando el proyecto que se relaciona con un nuevo establecimiento, nueva empresa o nuevo centro o nueva actividad en el mismo establecimiento. Modernización es la actuación donde los fondos se destinan a la fabricación del mismo producto; ampliación, cuando los fondos se destinan a ampliar la capacidad productiva dentro de la fabricación del mismo producto y traslado cuando la actividad productiva se traslada a nuevo centro.

### Beneficiarios y no beneficiarios por tipo de inversión realizada, 2005-2010



Fuente: Base de datos REINDUS. Elaboración propia.

### Modalidad de ayuda concedida

En el periodo analizado, el 76,71% de los beneficiarios obtuvo ayudas a través de crédito, (en su mayoría se corresponden con empresas de carácter privado dentro del área de industria); el 17,98% obtiene ayudas en forma de subvención (en su mayoría entidades públicas con proyectos destinados a infraestructuras) y un 5,31% recibe ayudas mixtas de subvención más crédito.

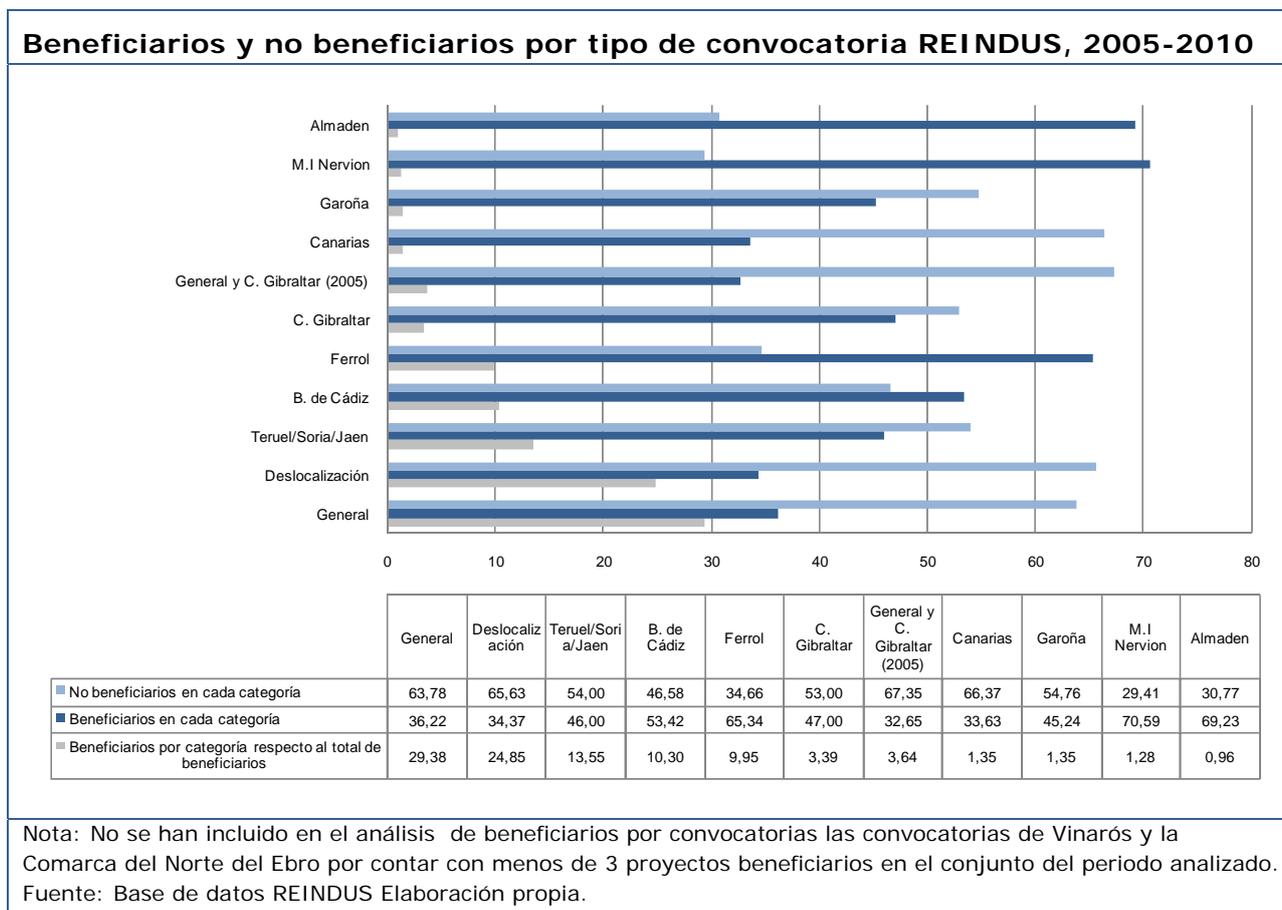
El porcentaje de beneficiarios de subvención, respecto al número de proyectos presentados dentro de esta categoría es superior (81,24%) al peso de los beneficiarios de ayuda en forma de crédito que representan el 62,01%. Por otro lado, la forma mixta de ayuda obtiene una cobertura del 84,66%.

Las ayudas mixtas, se corresponden con proyectos del área de infraestructuras, siendo los beneficiarios entidades públicas, instituciones sin ánimo de lucro y asociaciones de empresas para actuaciones de infraestructuras básicas o de servicios con un límite de subvención del 50% del presupuesto financiable y un límite de crédito del 75% del presupuesto del proyecto. La combinación de las dos modalidades de ayuda pudiera corresponder con una intención de cubrir mayor porcentaje de presupuesto de los proyectos a través de financiación REINDUS (consiguiendo un 50% de financiación a fondo perdido y otro porcentaje en base a crédito en condiciones favorables).

### Por tipo de convocatoria al que pertenecen los proyectos

Los proyectos que tuvieron mayor peso sobre el conjunto de proyectos beneficiarios de REINDUS fueron los de la Convocatoria General, seguidos de los de la convocatoria específica de deslocalización y la convocatoria de Soria-Teruel-Jaén. Las convocatorias con menor peso fueron la convocatoria de la zona

de Garoña y las convocatorias específicas de la margen Izquierda del Nervión y la Comarca de Almadén.



Sin embargo, dentro de cada convocatoria, las específicas para la margen Izquierda del Nervión, la Comarca de Almadén y la de Ferrol, Eume y Ortegal obtuvieron una mayor cobertura que el resto de convocatorias. Estas convocatorias presentan los porcentajes más altos de beneficiarios en relación al número de proyectos presentados en cada convocatoria.

Las convocatorias territoriales con delimitación específica de municipios obtienen un porcentaje de beneficiarios superior a la media del programa, frente a las convocatorias General y Deslocalización. Esto se explica por el diseño del programa con convocatorias cerradas con presupuestos propios, que facilita la concesión de mayor número de beneficiarios que en las convocatorias más abiertas donde compiten más los proyectos.

## 4.6. Eficacia del programa: los resultados de REINDUS

### 4.6.1. Los resultados en términos de empleo del programa

Uno de los objetivos fundamentales de REINDUS es contribuir al mantenimiento e incremento del empleo de los distintos territorios.

El análisis de la creación de empleo resulta especialmente complejo. No resulta fácil establecer una inferencia clara y unívoca de en qué grado la ayuda pública ha contribuido, por sí sola, a generar empleo, y menos aún a su mantenimiento, dado el conjunto de factores que intervienen simultáneamente en ambas circunstancias.

El presente análisis se refiere a resultados en términos de empleo directo atribuible al programa, aunque no al impacto que se haya podido producir en las zonas afectadas como consecuencia del incremento de la población ocupada o de la actividad económica desarrollada, que lógicamente se traduce en un mayor número de empleos (empleo indirecto).

Se han manejado dos tipos de datos relativos al empleo. Por una parte los datos procedentes de los registros administrativos de los proyectos beneficiarios de REINDUS, y por otro lado datos procedentes de la Tesorería de la Seguridad Social sobre las variaciones y tipología de contratos experimentadas en las cuentas de cotización de las empresas referidos a la localidad de la empresa donde se desarrollan los proyectos<sup>93</sup>.

#### *El empleo que se preveía crear y el empleo justificado*

Los datos procedentes de los registros de REINDUS proporcionan dos variables de utilidad en cuanto al resultado en términos de empleo del programa:

1. El empleo que se preveía crear en los proyectos beneficiarios: La variable corresponde al compromiso de creación de empleo que figura en la solicitud presentada por la entidad, -que ha sido la variable proporcionada por los gestores para esta evaluación-, pero no al empleo que la entidad efectivamente se compromete a crear como resultado de la resolución administrativa de concesión de la ayuda. Esta cifra de compromiso de creación de empleo realmente asumido por el beneficiario de la ayuda puede ser, lógicamente, inferior al que figuraba en la resolución, y estar dimensionado en base a la ayuda realmente concedida en relación a la

---

<sup>93</sup> El inconveniente que presenta la utilización de las cuentas de cotización es evidente: las cuentas existen a nivel provincial, por lo que, en el caso de empresas que cuenten con más de un centro de trabajo en la provincia donde se desarrollan los proyectos, las variaciones observadas en las plantillas se refieren a la totalidad de dichos centros. No obstante, al estar orientado REINDUS fundamentalmente a PYMEs, este sesgo de los datos se produce exclusivamente en empresas relativamente grandes, que son un porcentaje reducido de los proyectos acogidos al programa.

solicitada, que suele ser inferior<sup>94</sup>. La dificultad de esta variable reside en que se trata de cifras que pueden materializarse o no, en función de la evolución de la situación de la empresa. Esto es, es una mera previsión inicial del empresario, en consonancia con su conocimiento de la actividad productiva de su empresa, la situación económica y el volumen y naturaleza de la inversión que va a cometer. Por ello los resultados deben tomarse con suma cautela.

2. El empleo justificado. Es aquel efectivamente comprobado por los gestores del programa. Tan sólo es posible conocer el empleo justificado en los años 2005-2008, puesto que para las convocatorias de los años 2009-2010 todavía no había finalizado el período de justificación del empleo en la fecha en que solicitaron los datos de REINDUS para la realización de la presente evaluación. Por otro lado no parece que dicha variable sea fiable, dado que para los años 2005-2008 existen numerosos proyectos de empresas privadas y beneficiarias, de los que se carece de datos.

En el momento de realizar esta evaluación solo existían datos válidos en la variable de empleo justificado para un 9% de los registros. Por esta razón, se insiste en el carácter aproximativo, descriptivo y limitado de los resultados obtenidos para esta variable y que se aportan a continuación.

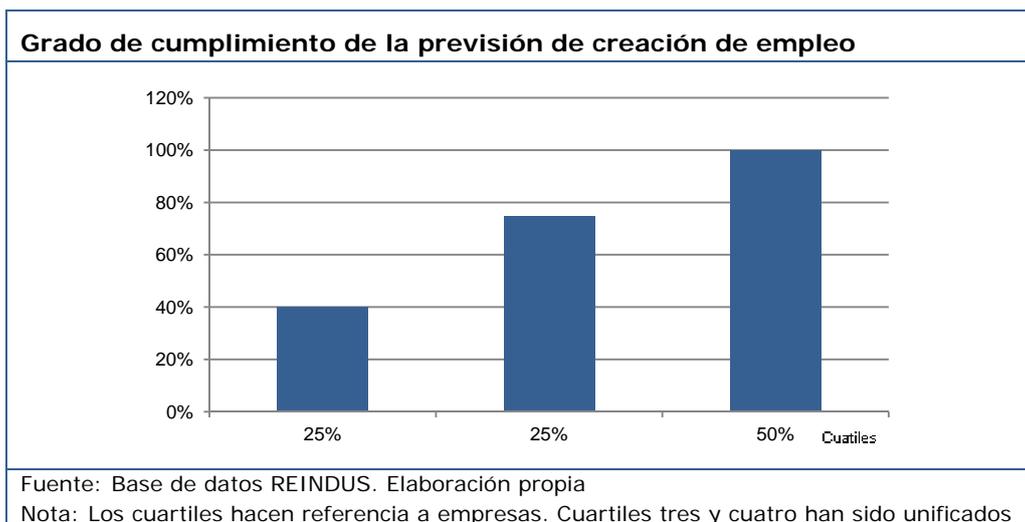
Considerando los empleos efectivamente justificados en el periodo 2005-2008, con las salvedades metodológicas apuntadas, REINDUS ha posibilitado la creación de 7.446 empleos con una media de 15 empleos creados por proyecto, aunque el 50% de proyectos (mediana) crea 6 empleos justificados, circunstancia lógica si se considera que la mayoría de proyectos corresponden a pequeñas y medianas empresas. El empleo realmente justificado muestra una tendencia creciente con el paso de los años, correspondiendo un 16% al año 2006 y en torno al 80% en 2007 y 2008, fruto probablemente del incremento de los recursos presupuestarios puestos en juego por el programa.

Si se toma en consideración el empleo justificado con respecto al previsto en la solicitud del empresario para los proyectos en los que se dispone del primer dato para el período (2005-2008), se observa que se ha creado, como media, un 68% del empleo previsto. La mediana se sitúa en el 75% de empleo previsto, y la moda en el 100%. Esto es, no se creado todo el empleo previsto en las solicitudes.

El análisis a nivel de proyecto del grado de cumplimiento del compromiso de creación de empleo inicialmente previsto por el empresario refleja que el 50% de los proyectos son capaces de generar el empleo previsto (100%), un 24% de los proyectos beneficiarios crean un volumen de empleo que oscila entre el 40% y el 75% del previsto y otro 25% de proyectos crean como máximo un 40% del empleo previsto.

---

<sup>94</sup> Por tanto todas las referencias y análisis relativos al compromiso de empleo se refieren al que inicialmente el empresario pensaba crear en base a la inversión que iba a efectuar, la situación económica general y el Estado o marcha general de la empresa. Las diferencias entre compromiso de creación de empleo y empleo realmente creado no puede interpretarse como un incumplimiento de la resolución administrativa de concesión de la ayuda, puesto que dicho dato no se ha manejado.



En el compromiso de creación de empleo de los proyectos beneficiarios se ha considerado el previsto en el año de la solicitud de la ayuda REINDUS y el compromiso de creación de empleo agregado para el proyecto con independencia del año (dado que existen proyectos cuya previsión de creación de empleo se alarga al segundo y tercer año de su realización). Para el análisis de los datos resulta más adecuado analizar las cifras en términos de percentiles de creación de empleo<sup>95</sup>.

La mayor previsión de creación de empleo, cualquiera que sea el año en que dicho empleo se cree, se concentra en los primeros años del período, 2005 y 2006, con 60 y 36 empleos respectivamente. A partir de dicho año se observa una tendencia decreciente del compromiso de creación de empleo, con la excepción del dato correspondiente a 2008. Por el contrario, las cifras de previsión de creación de empleo del año de la solicitud son relativamente más contenidas, sin que en ningún año se observe valores por encima de los 10 empleos. Nuevamente se observa una tendencia decreciente conforme transcurren los años del programa.

Dicha tendencia podría obedecer a la situación de crisis económica cuyos primeros síntomas comenzaron a percibirse a partir de la segunda mitad del año 2007, y que motivaría a las empresas a emprender proyectos no tan ambiciosos, en términos de empleo de aquellos desarrollados en un clima de expansión económica.

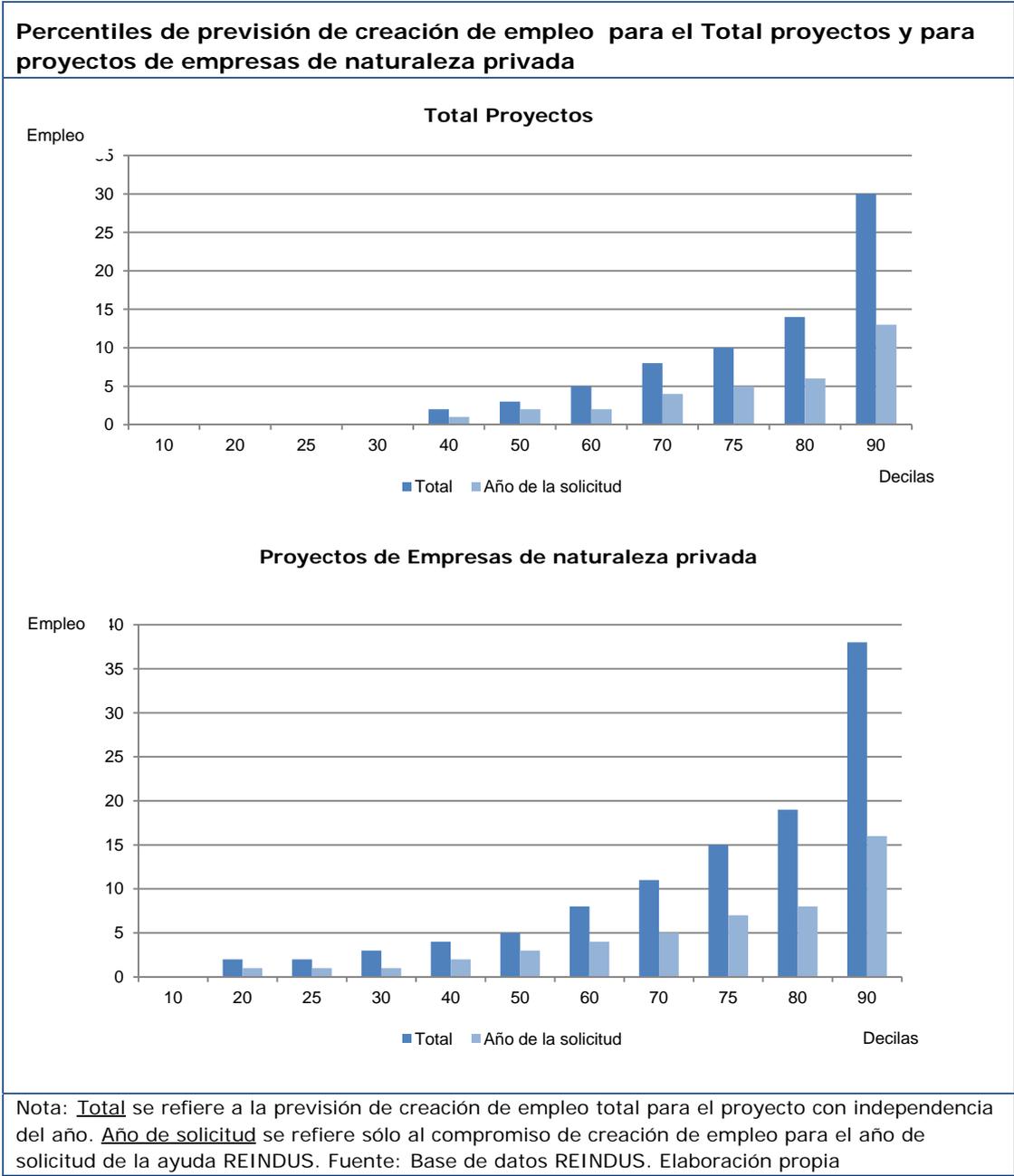
Tomando como referencia todos los proyectos beneficiarios con independencia de la naturaleza pública o privada de la entidad beneficiaria, como refleja el gráfico siguiente, el 30% de los proyectos no prevén crear empleo, hecho lógico si se considera que a los proyectos desarrollados por la mayoría de entidades públicas, centros de investigación o asociaciones empresariales, no se les exige

<sup>95</sup> En términos absolutos, los proyectos acogidos a REINDUS a lo largo de todo el período de evaluación se han comprometido a crear 135.440 empleos. Esta cifra global está, no obstante, distorsionada por cuanto un conjunto reducido de proyectos muestran, en los datos manejados, valores muy elevados. De hecho, los diez proyectos que mayor número de empleos se comprometen a crear contabilizan un total de 23.000 empleos. Los percentiles constituyen una medida de posición de una distribución. Ordenada dicha distribución de menor a mayor, en función de sus valores, los percentiles son los puntos de corte de cada 1% de la misma, de tal modo que distribuyen los datos en 100 grupos con el mismo número de casos.

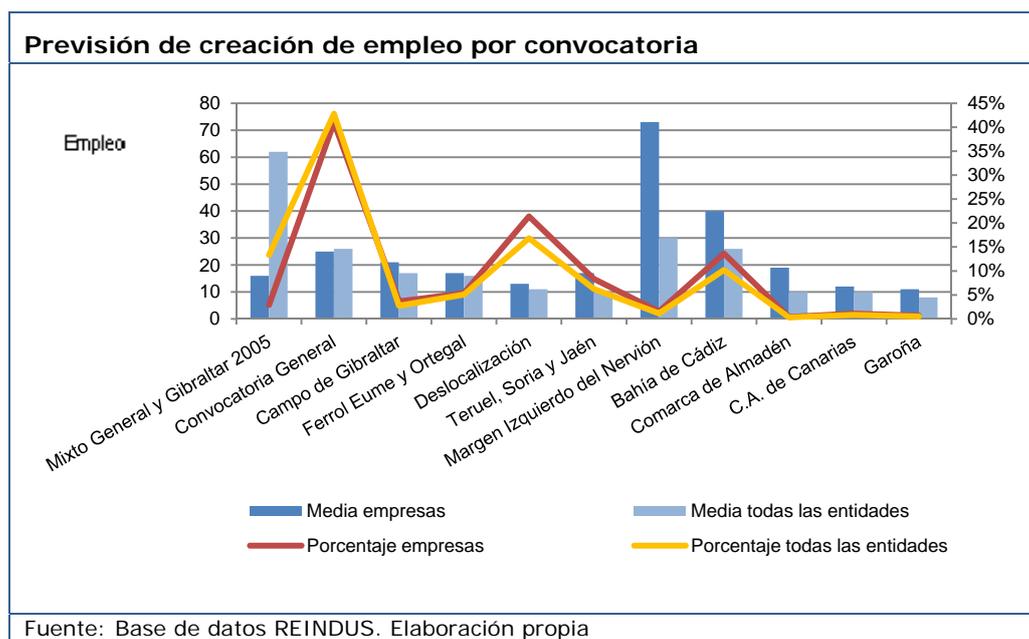
crear empleo. Si se consideran sólo los proyectos de empresas privadas sólo el 10% de los proyectos beneficiarios no prevén crear empleo.

De los proyectos con previsión de creación de empleo, en el 50% de los casos se preveía inicialmente crear, en el año de la solicitud, un máximo de 5 o 6 empleos de media, un 10% preveían crear entre 6 y 13 empleos, mientras que un 10% tenían previsto crear una media de 13 empleos. Considerando todo el período, un 30% preveían crear hasta 5 empleos, otro 30% entre 5 y 15 empleos de media y un 10% 30 empleos. Esta última cifra corresponde a los proyectos con mayor cifra de inversión y a empresas de mayores dimensiones.

Si se considera exclusivamente los proyectos de las empresas, un 40% de los proyectos preveían crear entre 1 y 5 empleos, un 20% entre 5 y 10 empleos, un 10% entre 10 y 20 empleos y un 10% 35 empleos de media.

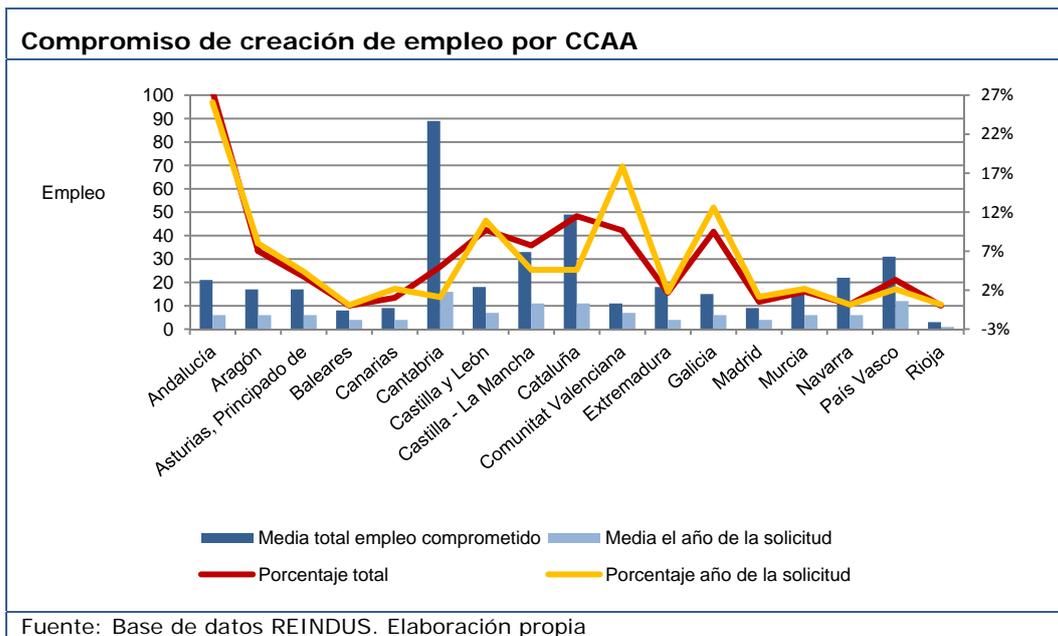


Respecto del total de empleo previsto del programa, las convocatorias que mayor empleo preveían crear de media para todo el periodo, son la Convocatoria General (un 33% del total de empleo previsto por los empresarios en REINDUS), la relativa a deslocalización industrial (un 29%), las convocatorias de carácter provincial (12%) y la Bahía de Cádiz (un 8%). Por proyectos, y en promedio los proyectos que más empleo pensaban generar son los correspondientes a la Convocatoria General (10 empleos), las convocatorias del año 2005, Margen Izquierdo del Nervión y Bahía de Cádiz, tanto de creación de empleo previsto en el año de solicitud como en el total del periodo.



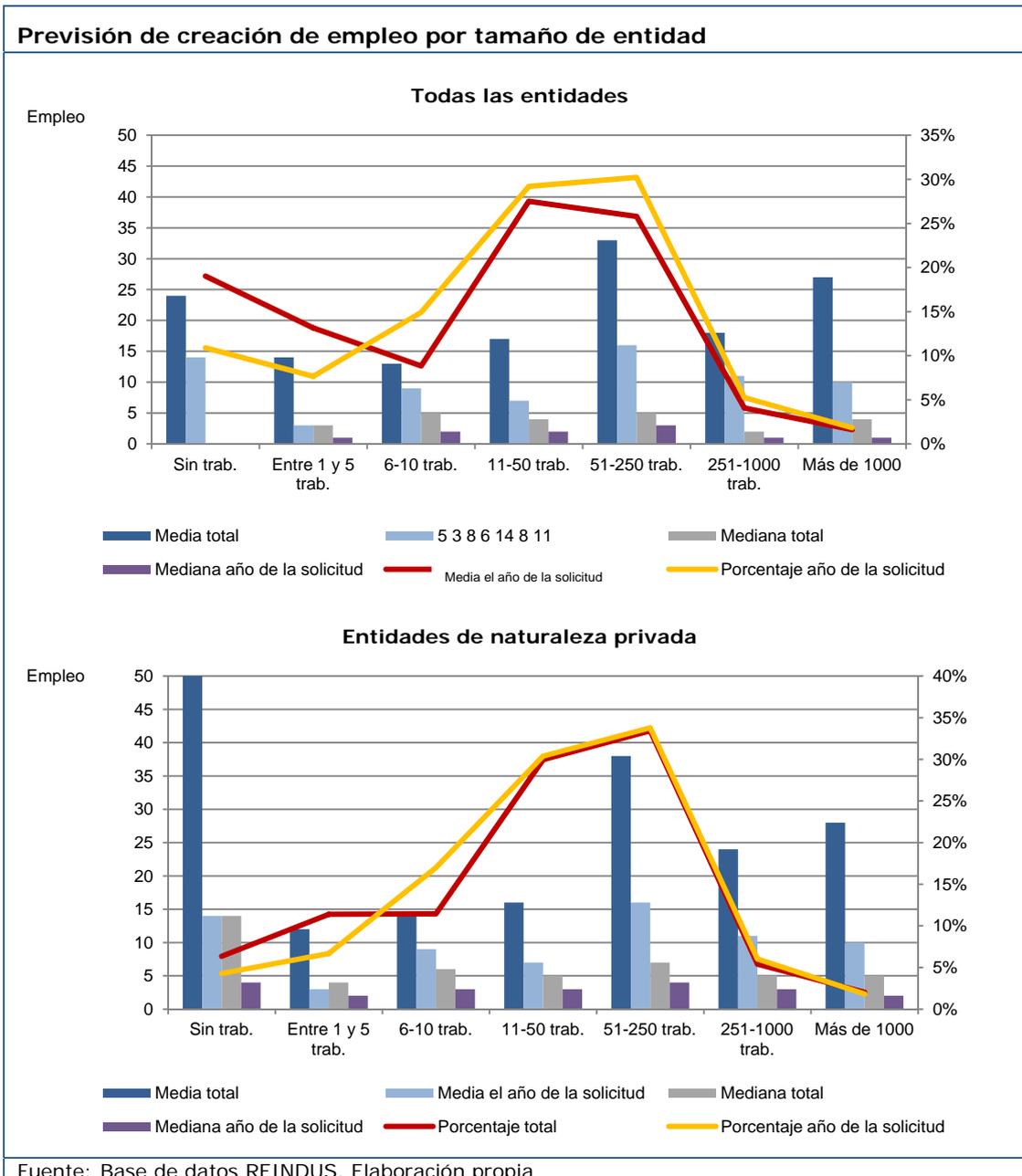
Por CCAA, Andalucía, C.Valenciana, Galicia, Cataluña y Castilla y León, tienen un elevado porcentaje de empleo comprometido sobre el total del programa en el año de la solicitud de la ayuda y en términos generales para todo el periodo. Esta circunstancia coincide con la existencia de convocatorias territoriales específicas o que afectan en mayor medida a dichas CCAA (por ejemplo las convocatorias de Campo de Gibraltar, Bahía de Cádiz en el caso de Andalucía y la convocatoria de deslocalización en el caso de la Comunidad Valenciana y Cataluña).

Como media de empleo a crear previsto por proyecto las CCAA de Cantabria, Cataluña y el País Vasco son los que más empleo comprometido presentan. Por el contrario, los proyectos que en promedio menor empleo se comprometen a crear, son aquellos correspondientes a las CCAA de la Rioja, Canarias, Baleares y la Comunidad Valenciana.



La media de empleo de nueva creación previsto en todos los años del período en función del tamaño de empresa, -con la salvedad del valor anormalmente alto de las empresas sin trabajadores- crece conforme lo hace el tamaño de la empresa hasta empresas de hasta 250 trabajadores (estas empresas pretenden crear como media, 38 empleos), descendiendo a continuación para las empresas de más de 250 trabajadores. Si se considera exclusivamente la mediana, corrigiendo el efecto que sobre la media tienen los valores anormalmente altos extremos de la distribución, los resultados son más matizados. Los proyectos tienen un compromiso de creación de empleo de entre 4 y 7 empleos cualquiera que sea el tamaño de empresa, exceptuando aquellos que no tienen trabajadores.

En términos globales el 62% de empleo de nueva creación previsto del programa se concentra en las empresas de entre 11 y 50 trabajadores, y entre 51 y 250 trabajadores.



***El empleo creado por las empresas beneficiarias y no beneficiarias a través de los registros de la Tesorería de la Seguridad Social***

Los datos proporcionados por la Tesorería General de la Seguridad Social de la totalidad de empresas solicitantes del programa permiten analizar cuál ha sido la variación en términos de empleo de dichas empresas en el periodo de evaluación (2005-2010) y establecer una comparación entre empresas beneficiarias y no beneficiarias. El grupo de empresas solicitantes no beneficiarias se utiliza como grupo control. Ello no significa que sean representativas del conjunto de empresas de los ámbitos territoriales de las diferentes convocatorias, en especial en el período de crisis económica, puesto que refleja a aquellas empresas que tienen proyectos de inversión en un momento complicado de actividad productiva, circunstancia que no es extensible al conjunto de empresas.

Los datos corresponden al volumen agregado de la plantilla de trabajadores de cada empresa a 31 de diciembre de cada año y referidos a las cuentas de cotización a nivel provincia de las correspondientes empresas<sup>96</sup>.

Se han efectuado dos análisis diferenciados: uno donde se recogen la totalidad de empresas con independencia de su tamaño; y otro concreto para empresas de hasta cincuenta trabajadores. En este último caso, al tratarse de PYMEs, se considera que en su mayoría sólo contarán con un centro de trabajo, y por tanto la evolución del empleo se referirá fundamentalmente al centro de trabajo receptor de las ayudas REINDUS. Con ello se intenta, al mismo tiempo, reducir el sesgo de los resultados en el caso de empresas con varios centros de trabajo en la provincia a la que corresponde la cuenta de cotización.

Por último el análisis se ha realizado en función de la intensidad de la ayuda recibida por las empresas beneficiarias (número total de ayudas REINDUS recibidas en el periodo 2005-2010), y en función del año de concesión de la ayuda REINDUS a las empresas beneficiarias.

Los indicadores utilizados han sido la tasa de variación anual del empleo y el índice de base 100.

1. La tasa de variación anual de empleo se define como la diferencia entre el número de trabajadores a 31 de diciembre de un año y el del año base expresado en porcentaje. Indica si se está creando empleo (tasas positivas), se mantiene (tasas cercanas a cero) o se destruye (tasas negativas). Parece lógico esperar que en los años siguientes a la percepción de la ayuda se observen tasas de variación más elevadas, mientras que en los años siguientes la tasa puede ser cercana a cero, si se mantiene el empleo creado, o positiva o negativa, si se crea más empleo o se destruye, respectivamente.
2. Índice Base 100. Toma como referencia la plantilla media de trabajadores en el primer año del periodo de evaluación de las empresas solicitantes, es decir 2005 y compara su evolución hasta 2010 en las empresas solicitantes beneficiarias y solicitantes no beneficiarias.
3. El coeficiente de variación. Este coeficiente permite estimar la variabilidad observada a lo largo de todo el período por las plantillas de trabajadores de las empresas para cada tipo de contrato. Esto es, permitirá saber si el número de trabajadores por cada tipo de contrato (fijo, temporal, etc.) que tiene el conjunto de empresas es muy diferente con respecto a la media de trabajadores de ese tipo de contrato, y si ha cambiado mucho, -o por el contrario ha permanecido estable-, durante los años 2005-2010. Por otro lado permite comparar dicha variabilidad en función de las ayudas solicitadas y obtenidas, por lo que resultará indicativo de la "estabilidad"

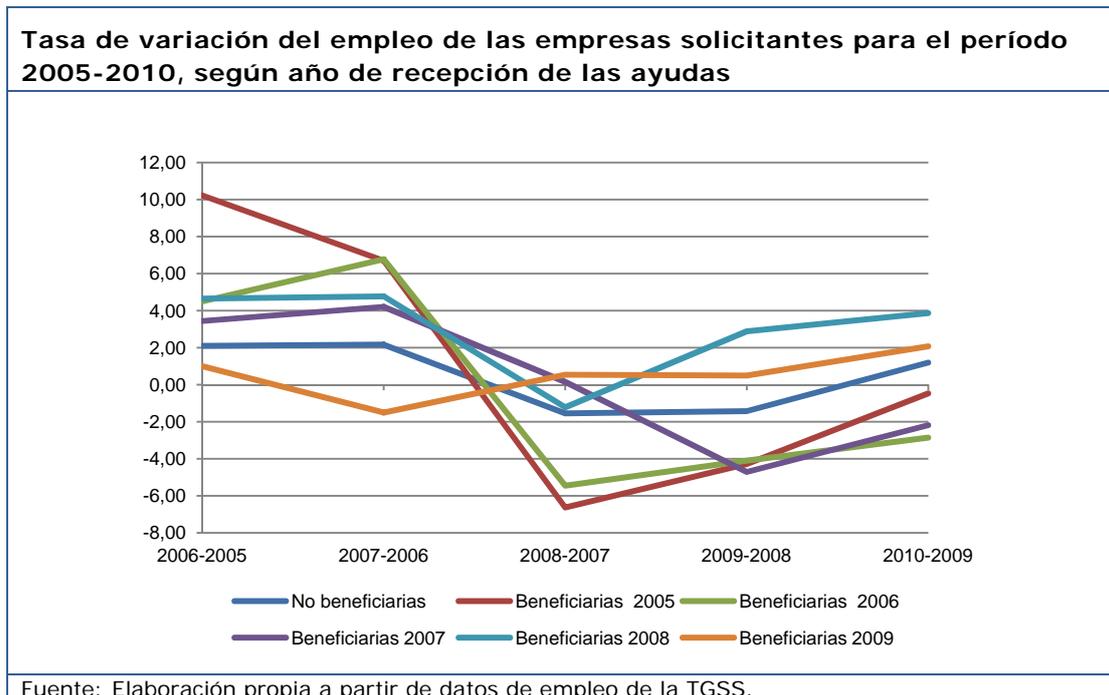
---

<sup>96</sup> Las cuentas de cotización tienen unas características determinadas: pueden existir tantas cuentas de cotización, como mínimo, como provincias donde desarrolle la actividad cada empresa, y regímenes de Seguridad Social correspondientes en los que disponga de empleados, aunque lo usual es que la mayoría de trabajadores estén adscritos al Régimen General. De este modo, una empresa puede disponer de una cuenta de cotización de Régimen General en una provincia donde se inscriben todas las plantillas de las diferentes localidades y centros de producción donde genera actividad. Las cuentas de cotización utilizadas en este análisis corresponden a la provincia que incluye la localidad donde se desarrolla el proyecto de inversión acogido a REINDUS.

de las plantillas según el tipo de contrato en relación a las empresas que han obtenido menos ayudas, más o ninguna<sup>97</sup>.

**Análisis del empleo en función del año de concesión de la ayuda por las empresas beneficiarias:**

El análisis del empleo en la totalidad del periodo de evaluación (2005-2010) en función de la intensidad de la ayuda recibida por las empresas no tiene en consideración cómo interactúa el momento en que las empresas reciben las ayudas en la variación del empleo. Y ello por cuanto los efectos sobre el empleo pueden estar diferidos hasta dos años después de ser receptoras de los créditos de REINDUS, y por los posibles efectos de arrastre con respecto al empleo que tengan aquellas empresas beneficiarias de ayuda en años anteriores<sup>98</sup>. Por esta razón, se ha procedido a considerar en cada año del periodo 2005-2010, a las empresas dentro de la categoría de empresas beneficiarias sólo a partir del año en que reciben las ayudas. En este apartado se trata de analizar si existe un comportamiento diferenciado en términos de empleo, entre las empresas beneficiarias antes de recibir las ayudas REINDUS y tras la concesión de las mismas.



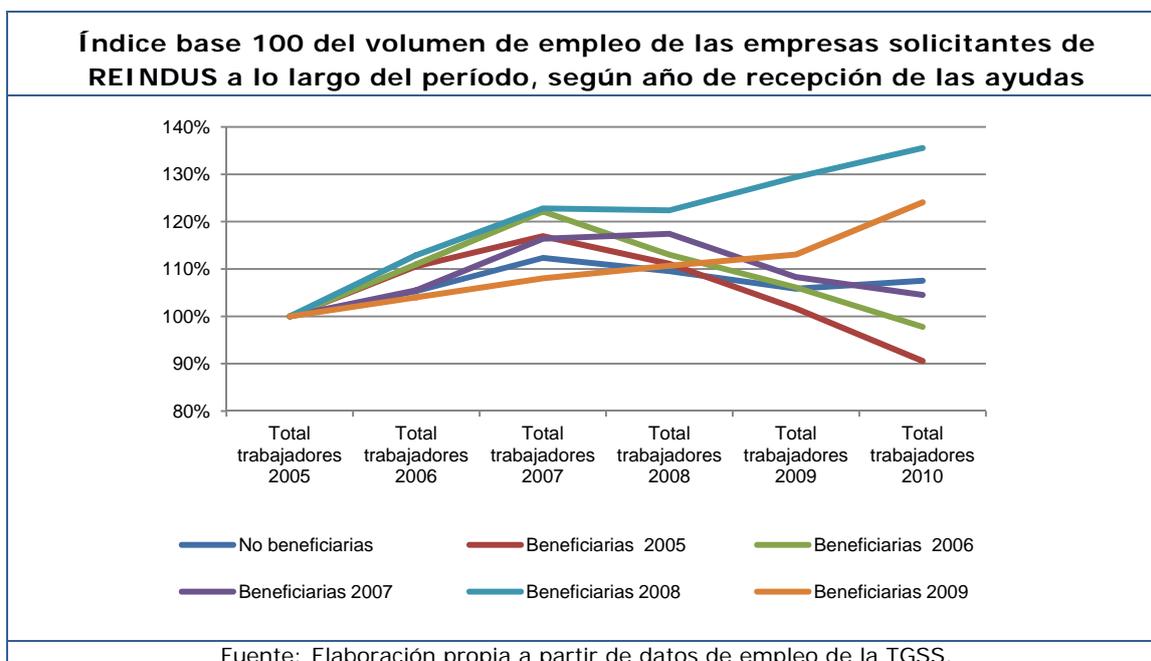
<sup>97</sup> El coeficiente de variación es una medida de dispersión. Matemáticamente, el coeficiente de variación es la desviación típica dividida por la media, expresada en términos porcentuales. Se considera que es estadísticamente significativa a partir de un valor superior al 20%. No obstante, en el presente caso lo que interesa conocer son las diferencias que presenta dicho valor en función del número de ayudas. En definitiva, se pretende determinar si, para cada uno de los tipos de contratos que se analizan, las plantillas de las empresas son más o menos variables en función de las ayudas recibidas.

<sup>98</sup> De este modo las empresas que en 2005 recibieron ayudas son consideradas como beneficiarias; en el año 2006 lo son aquellas que reciben ayudas en 2005 o 2006, en 2007 las que percibieron ayudas en cualquier año anterior (2005-2006-2007) y así sucesivamente. Por otro lado, las variaciones reflejadas son el resultado del promedio de las variaciones individualizadas de cada una de las empresas.

Las empresas consideradas como beneficiarias en los años 2005 y 2006 muestran una tasa de variación de creación de empleo, positiva y bastante elevada en los años 2006 y 2007, hecho lógico por otra parte si se considera la cercanía de las ayudas y su posible impacto sobre la creación de empleo. No obstante, destruyen con bastante intensidad el empleo generado en 2008 y 2009, y en menor medida en 2010 (sobre todo las beneficiarias en 2005).

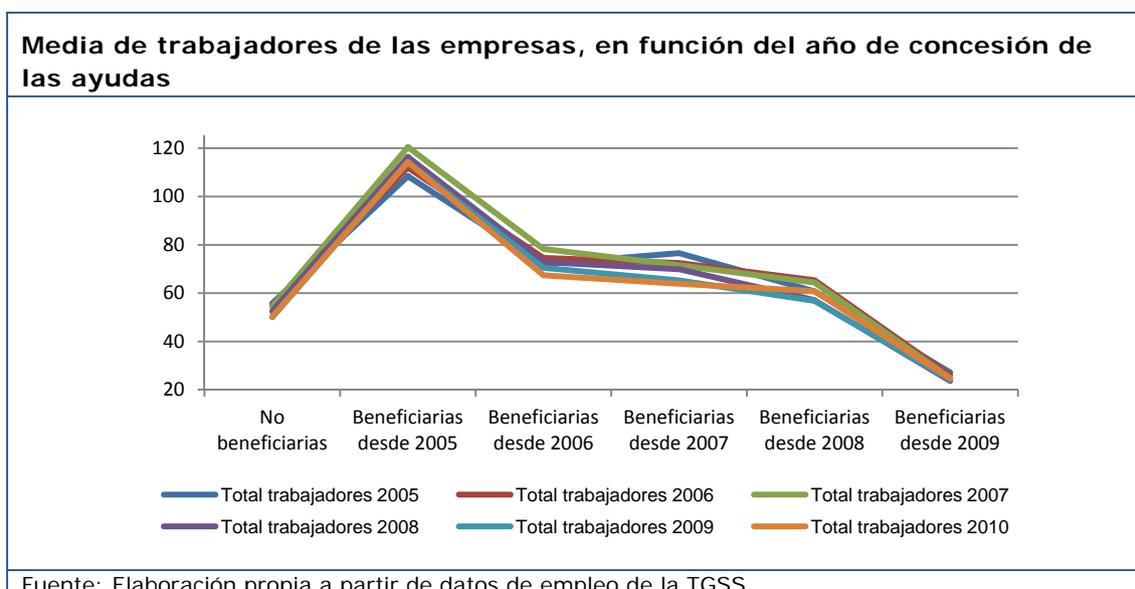
Las empresas beneficiarias que mejor comportamiento muestran en cuanto al empleo son las beneficiarias del año 2008 y 2009. Las primeras crean más empleo que las no beneficiarias incluso bastantes años antes de recibir ayudas de REINDUS (años 2006 y 2007), pierden empleo, y con tasas muy bajas, en 2008 e inmediatamente comienzan a crear empleo en 2009 y 2010. El hecho de tratarse de empresas que en plena crisis económica lleven a cabo inversiones productivas puede ser un factor indicativo, como también lo es la tasa acumulada de variación de empleo en el período, la más elevada de todas, y el que en un índice de base 100 (véase gráfico siguiente del índice base 100 para las empresas solicitantes en función del año de concesión de la ayuda), presenten un incremento del volumen de plantilla de un 35%, tan sólo seguida de las empresas beneficiarias en el año 2009 (24%).

En relación al volumen total de plantilla, el índice de base 100 muestra que la totalidad de empresas, incluso las no beneficiarias de todo el período, incrementan su volumen de trabajadores, con la salvedad de las beneficiarias del año 2005 (pierden casi un 10% de empleo) y las beneficiarias del año 2006 (reducen el empleo un 2,5%). Como se indicaba anteriormente, son las beneficiarias de los dos últimos años quienes incrementan notablemente sus plantillas, y de forma continuada y sostenida a lo largo del período.



En todo caso, el efecto diferencial que muestran las empresas beneficiarias en los dos últimos años no se debe fundamentalmente al predominio de empresas

de mayor dimensión en cuanto a volumen de empleo. De hecho, el tamaño de las empresas beneficiarias se ha reducido a lo largo del período<sup>99</sup> como se observa en el siguiente gráfico. Así, las beneficiarias del año 2005 tenían una media de 120 trabajadores, media que desciende progresivamente hasta los 23 trabajadores en el año 2009. Las no beneficiarias, por el contrario, tienen una media de 50 trabajadores, cifra bastante inferior hasta el año 2008.



#### *Análisis del empleo según tipo de contrato:*

Las empresas beneficiarias concentran gran parte del crecimiento del empleo para los años 2006 y 2007 en el empleo indefinido a tiempo parcial y en el empleo temporal a tiempo completo, con tasas de variación de empleo entre el 22 y el 30%, muy por encima del incremento global de empleo observado (entre el 5-10%), y muy por encima de las empresas no beneficiarias (un 10%).

En los años de crecimiento económico, (años 2006-2007) las tasas de variación de los contratos temporales a tiempo completo de las empresas beneficiarias, son superiores a la variación de los contratos indefinidos, pero también se destruyen más empleos temporales (mayores tasas de variación de empleo negativas) durante 2008, con la crisis económica. A partir del año 2010 se observa un crecimiento del empleo temporal a tiempo completo en las empresas beneficiarias, salvo en aquellas que más ayudas han obtenido-. En todo caso dicho incremento es inferior al de las empresas no beneficiarias.

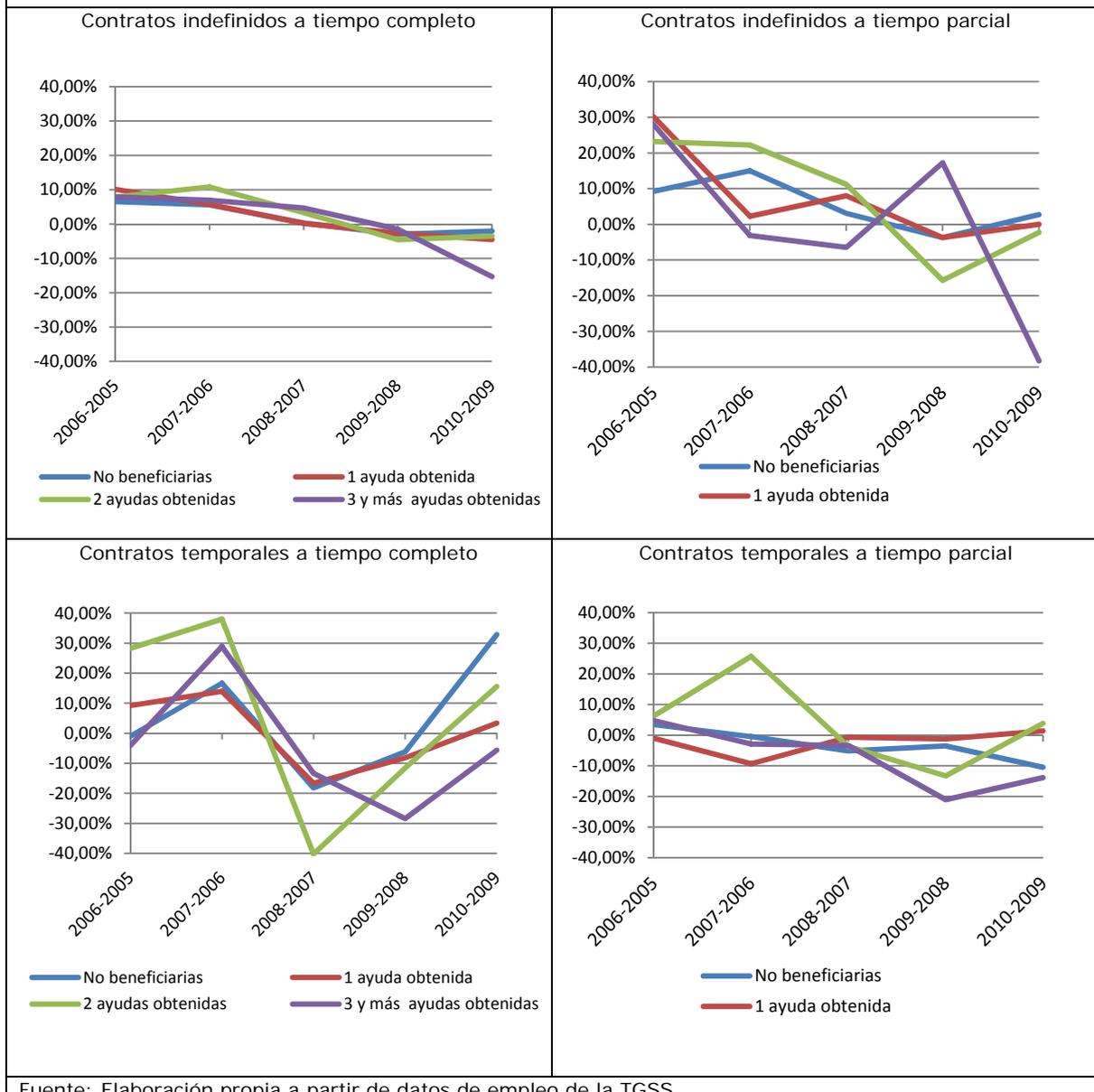
Los contratos indefinidos a tiempo completo, con independencia de la intensidad de la ayuda recibida, experimentan variaciones positivas durante 2006 y 2007, y se destruyen en los años 2009 y 2010. Otro dato reseñable es que los empleos indefinidos resisten mejor los primeros años de la crisis que los contratos

<sup>99</sup> Con las lógicas diferencias en cuanto a los valores observados derivadas de las características de los datos y de la metodología empleada.

indefinidos a tiempo parcial y sobre todo que los contratos temporales. Es decir, tarda más tiempo en destruirse empleo indefinido y lo hacen en menor intensidad.

En los contratos indefinidos a tiempo parcial lo más significativo que se observa es que las empresas beneficiarias de mayor intensidad de ayudas (tres o más ayudas) tiene una tendencia general a la destrucción de empleo desde 2007, llegando en 2010 a tasas de variación negativa del 40%, excepto en 2009 que crean empleo.

Tasa de variación del empleo por tipo de contrato de las empresas solicitantes para el período 2005-2010, en función de la intensidad de las ayudas obtenidas



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de empleo de la TGSS.

En los contratos indefinidos a tiempo parcial y los contratos temporales a tiempo completo es donde se observa una mayor variabilidad de las plantillas, con independencia de si las empresas han resultado beneficiarias o no. El dato más destacable es que las empresas receptoras de ayudas presentan una mayor variabilidad en sus plantillas para todos los tipos de contratos con respecto a las no beneficiarias. En el caso de los contratos temporales, como norma general, a mayor intensidad de ayudas, mayor es la tasa de variación. En el caso de los contratos indefinidos se observa la misma tendencia creciente, pero hasta dos ayudas recibidas, estabilizándose o decreciendo cuando se perciben 3 o más ayudas.

Coeficientes de variación del empleo según tipos de contratos				
	No beneficiarias	1 ayuda	2 ayudas	3 o más ayudas
Total	3,93%	5,32%	8,88%	8,13%
Contratos indefinidos tiempo completo	3,83%	5,16%	11,04%	8,04%
Contratos indefinidos tiempo parcial	10,07%	12,05%	16,95%	16,90%
Contratos temporales tiempo completo	11,33%	10,08%	25,93%	19,97%
Contratos temporales tiempo parcial	7,36%	5,87%	11,17%	16,94%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de empleo de la TGSS.

### ***La evolución del empleo por tipo de convocatoria***

Si se centra el análisis de la evolución del empleo por tipo de convocatoria<sup>100</sup> se aprecia que las empresas beneficiarias tienen un comportamiento mejor en términos de tasa de variación del empleo que las empresas no beneficiarias, salvo para los casos de las convocatorias de Canarias y la de Ferrol-Eume-Ortegal. Las convocatorias General y la de Deslocalización Industrial, mantienen una tendencia especialmente positiva en materia de empleo si se compara las beneficiarias con las no beneficiarias.

Otro elemento destacable es la elevada variabilidad que muestran las tasas interanuales de variación de empleo de las empresas beneficiarias con respecto a quienes no han obtenido ninguna ayuda, aunque las convocatorias se aprobasen en años posteriores. Estas empresas crean más empleo en años de bonanza, pero destruyen más en época de crisis económica, en especial las empresas más intensivas en ayudas. Esto es especialmente reseñable para los casos de las Convocatorias de Canarias, Ferrol y Bahía de Cádiz.

<sup>100</sup> Se han incluido un conjunto de convocatorias representativas, aunque no todas. La intensidad de las ayudas se mide de forma variable, en función del número de casos válidos que permita mantener un análisis sólido. Por ello, en aquellas con pocos casos de análisis, se han fusionado las categorías de dos y más ayudas en una sola, o incluso entre empresas beneficiarias y no beneficiarias.

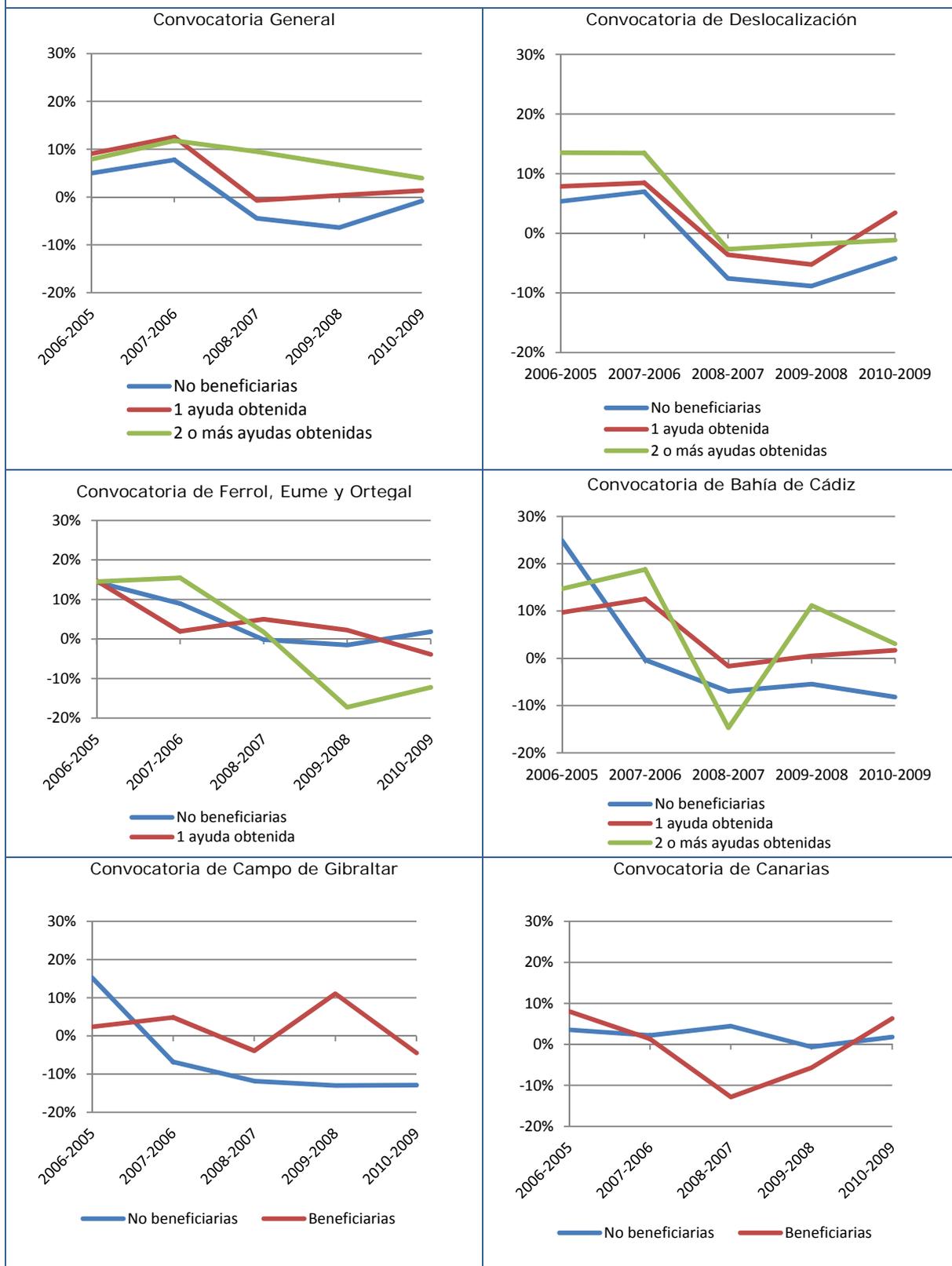
Al mismo tiempo, conforme mayor es el número de ayudas y más intensivas son las ayudas, mejores resultados se aprecian. En el caso de la Convocatoria General destaca en especial el hecho de que, aun a pesar de la crisis económica, aquellas empresas con ayudas no muestran valores negativos, esto es, no destruyen empleo. E incluso la intensidad de creación de empleo aumenta con la intensidad de las ayudas. A similares resultados se llega en el caso de la convocatoria de Deslocalización industrial, con la salvedad de que se destruye empleo en los años 2008 y 2009, y la diferencia en función de la intensidad es menor.

La Convocatoria de Bahía de Cádiz también presenta resultados de especial interés, dado que la convocatoria se aprobó en el año 2008. Se observa cómo aquellas empresas que a partir de este último año resultarán beneficiarias, en el año 2006 tenían un comportamiento en términos de empleo más negativo que las no beneficiarias, hecho que se invierte en 2007

En la Convocatoria de Campo de Gibraltar las empresas beneficiarias vuelven a tener un comportamiento mucho más positivo que las no beneficiarias, aunque no una elevada oscilación.

Finalmente, para la convocatoria de Canarias, cuyas ayudas se implementaron en 2010, se observa que las empresas no beneficiarias tenían un comportamiento más estable a partir del año 2006, que aquellas empresas que resultaron beneficiarias en 2010. Las ayudas parecen tener un claro impacto: frente al 2% de variación de empleo en las no beneficiarias, las beneficiarias pasan a crear un 6%, aunque todavía es pronto para caracterizar en términos longitudinales el comportamiento de las empresas de esta convocatoria.

**Tasa de variación del empleo de las empresas solicitantes para el período 2005-2010, en función de la intensidad de las ayudas obtenidas**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de empleo de la TGSS.

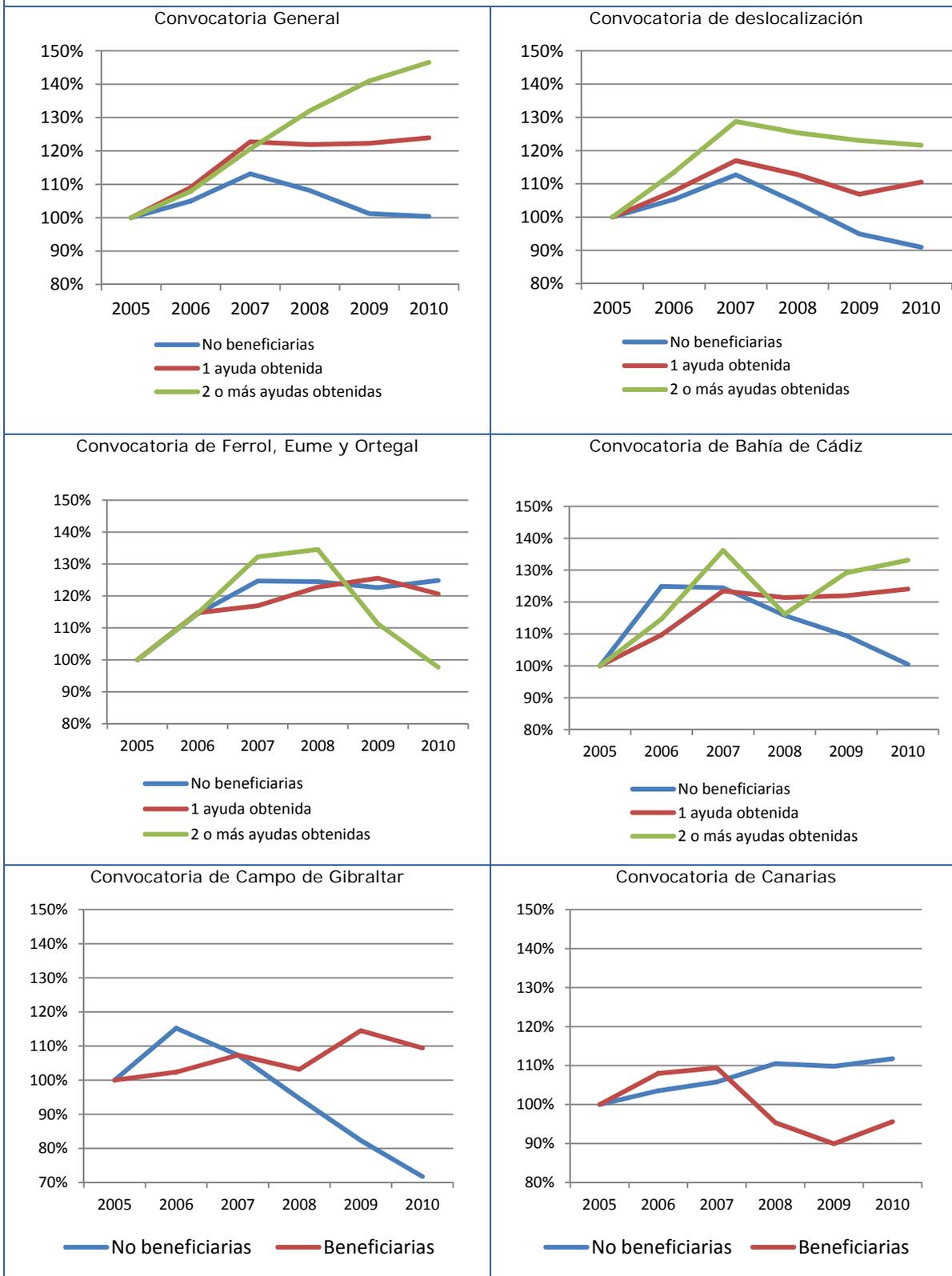
Las tendencias apuntadas en las tasas de variación vuelven a observarse en los índices de base 100. En las convocatorias de Canarias y de Ferrol, Eume y Ortegal las empresas no beneficiarias tienen más empleo que las empresas beneficiarias en 2010 con respecto a 2005. Es destacable que en la convocatoria de Ferrol las empresas con mayor intensidad de ayudas hayan mantenido su volumen de empleo, mientras que las no beneficiarias y las que obtienen una ayuda incrementan su empleo en un 20-25%. Por otra parte se observa que en el año siguiente a la entrada en vigor de las ayudas, las empresas beneficiarias tienen un comportamiento negativo en comparación con las no beneficiarias, hecho que no se observa en la Convocatoria General o la sectorial. En el caso de Canarias, las beneficiarias pierden incluso empleo (un 5%), mientras que las no beneficiarias lo incrementan en un 12%. No obstante, la aprobación de las ayudas permite que las empresas beneficiarias pasen de tener un 90% de la plantilla en 2005, a un 95%

La convocatoria que más incrementa el empleo es la Convocatoria General: las empresas no beneficiarias mantienen el empleo, aquellas que obtienen una ayuda lo incrementan en un 20% y quienes tienen dos o más tienen en un 50%. Este incremento relativo del empleo en función de la intensidad de las ayudas también se observa en la convocatoria de deslocalización industrial, aunque con una intensidad menor. De hecho, las empresas no beneficiarias pierden un 10% de empleo, mientras que las beneficiarias lo incrementan en un 10% y un 20% según obtengan una o más ayudas, dato que confirma el impacto que la crisis económica ha tenido en los sectores industriales tradicionales, y que ha supuesto, como se apuntaba anteriormente, una fuerte reducción del número de empresas.

La Convocatoria de la Bahía de Cádiz presenta un patrón similar (a mayor intensidad, mayor volumen de empleo creado), pero tan sólo en los años 2008 y 2010, año en que se establece esta convocatoria.

Finalmente, en la Convocatoria de Campo de Gibraltar las empresas no beneficiarias destruyen intensivamente empleo a partir del año 2008, no conservando en 2010 más que el 70% de las plantillas. Por el contrario, las beneficiarias lo aumentan un 10%.

**Tasa de variación del empleo de las empresas solicitantes, en función de la intensidad de las ayudas obtenidas. Periodo 2005-2010**

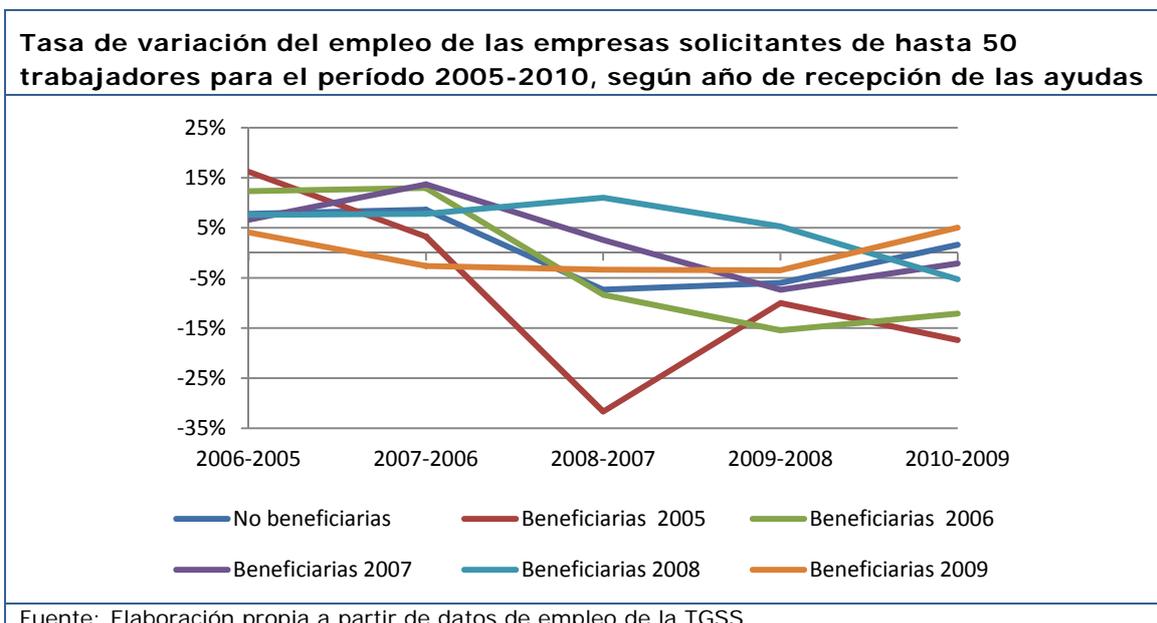


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de empleo de la TGSS.

### **Análisis del empleo en empresas de hasta 50 trabajadores**

Si se toma como base de análisis las empresas de menos de cincuenta trabajadores destacan especialmente dos hechos. Por un lado la mayor variabilidad de las tasas de variación interanual del empleo en función del año de la recepción de las ayudas. Por otro lado, en términos generales, siguen la misma tendencia que el conjunto de las empresas en la mayoría de los casos. Si para éstas últimas, cualquiera que sea su volumen de plantilla, la tasa de variación oscila entre un -5% y un 5%, salvo alguna excepción, en las empresas de menos de cincuenta empleados la oscilación es entre el -15% y 15%. Crean algo más de empleo en los años de crecimiento económico, pero también destruyen algo más de empleo a lo largo de la crisis económica.

Aquellas empresas que reciben ayudas en los primeros años del período (2005 y 2006) son las que mayor variación muestran, tanto en lo referente a creación de empleo como a destrucción, al igual que acontecía con respecto al total de empresas, aunque con porcentajes notablemente más elevados. Las empresas no beneficiarias y beneficiarias en el año 2007, presentan nuevamente, ambas circunstancias: ajuste a la tendencia general observada, pero mayor variación. Por el contrario, las beneficiarias del año 2008 crean empleo por encima del 5% a lo largo de todos los años salvo en 2010, donde pierden un 5% de empleo. La beneficiarias del año 2009 tienen un patrón más estable, de crecimiento en 2005 y 2010 (un 5%), y de libero decrecimiento entre 2006 y 2009.

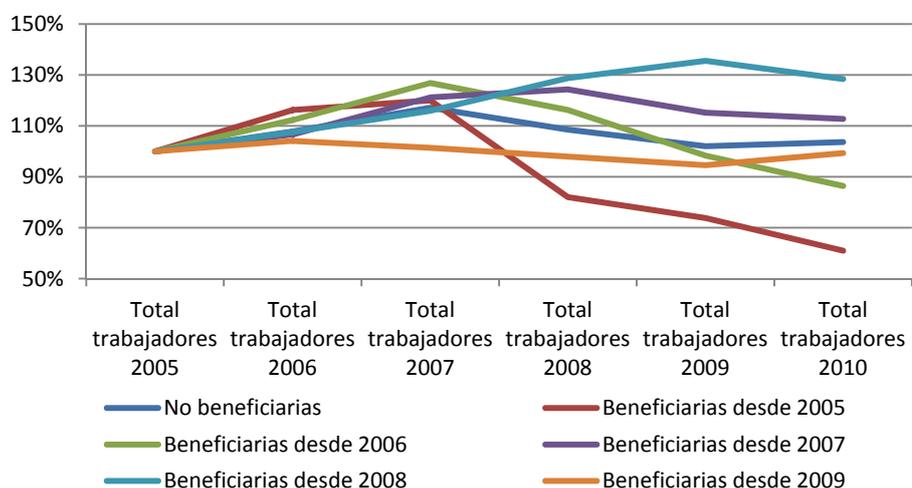


Esta variabilidad se vuelve a observar si consideramos el volumen total de empleo. El volumen de empleo del año 2010 con respecto al año inicial (2005) es claramente más negativo en empresas de hasta 50 trabajadores con independencia del año de concesión de la ayuda REINDUS, que si consideramos la totalidad de las empresas solicitantes.

El análisis confirma que las PYMES presentan un mayor dinamismo que el resto de empresas, tanto en la creación como en la destrucción de empleo. Además

tienen unos resultados netos de creación de empleo no tan positivos con respecto a las empresas de mayores dimensiones.

**Índice base 100 del volumen de empleo de las empresas solicitantes de menos de 50 trabajadores a lo largo del período, según año de recepción de las ayudas**

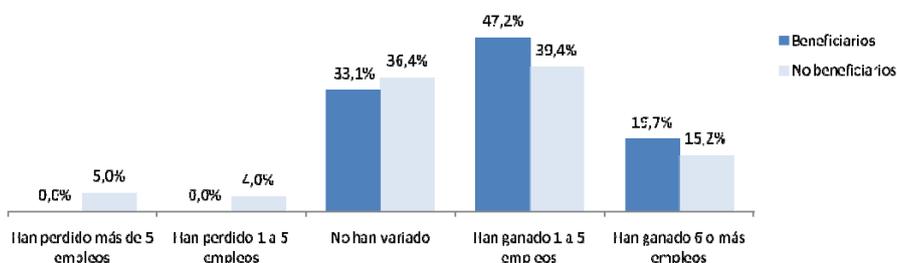


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de empleo de la TGSS.

Para aproximarnos de alguna manera al efecto del programa en la creación de empleo, se ha completado el análisis de la TGSS con una encuesta a 150 empresas solicitantes beneficiarias, 150 empresas solicitantes no beneficiarias del programa y 100 empresas no solicitantes de REINDUS. El resultado es que la mayoría de las empresas receptoras de fondos REINDUS declara que las inversiones relacionadas con el programa REINDUS han generado empleo: el 47% de los beneficiarios dice haber creado entre 1 y 5 puestos de trabajo y un 20% adicional dice haber generado 6 o más puestos de trabajo. Estas opiniones se repiten entre quienes han realizado inversiones pero no han recibido los fondos REINDUS solicitados<sup>101</sup>, aunque de forma más atenuada.

<sup>101</sup> Los datos deben ser tomados con cautela. En la muestra de no beneficiarios hay elementos residuales de REINDUS por dos motivos: en numerosas ocasiones las ayudas las tramitan gestores externos, y los propios empresarios, en especial en el caso de las PYMEs pueden desconocer el origen de las ayudas. Por otro lado algunas empresas han obtenido alguna ayuda, aunque no relevante, considerando que se ha preguntado sobre las ayudas REINDUS en el período 2007-2010.

### Evolución del empleo de las empresas en las convocatorias territoriales, según lo manifestado por las empresas



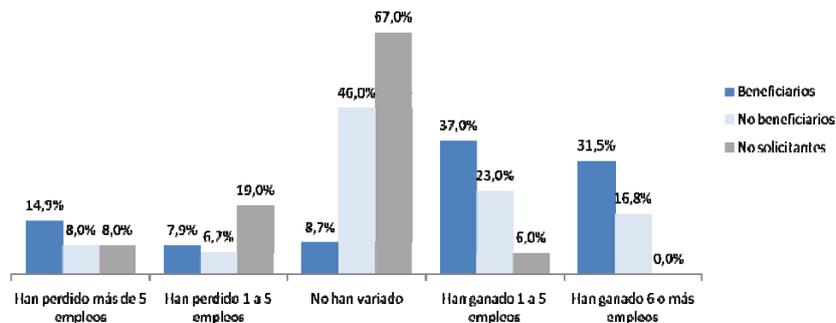
Fuente: Encuesta realizada a participantes de REINDUS. Elaboración propia

Si se acota la pregunta a empresas solicitantes en zonas con convocatorias territoriales a lo largo del período 2007-2010, y a la vez se contrasta con una muestra de empresas de referencia de las mismas zonas pero que no figuran en los ficheros de REINDUS, se extraen conclusiones relevantes:

- Se constata que aquellas empresas de contraste (esto es, no figuran en los ficheros de REINDUS) experimentan un comportamiento ambivalente en relación a las beneficiarias. El efecto en cuanto a pérdida de empleo no es excesivamente notable (un 27% frente a un 23%), concentrándose el mayor porcentaje de las empresas de contraste fundamentalmente en que no han variado su volumen de empleo. La diferencia más notable se observa con respecto a la creación de empleo: el 68% de las beneficiarias crean empleo, mientras que dicho porcentaje se reduce al 6% en el caso de las empresas de contraste. En definitiva, tal y como se observa en el gráfico siguiente el empleo en las empresas no solicitantes se ha mantenido: 2 de cada 3 empresas no ha experimentado cambios. Sin embargo, en las empresas que han solicitado REINDUS se observa un comportamiento distinto, se ha destruido más empleo y también se ha creado más.
- Las diferencias son bastante menos acusadas si se comparan las empresas beneficiarias con respecto a las no beneficiarias, pero que sí han presentado solicitudes<sup>102</sup>. En dicho caso la diferencia en términos porcentuales de las empresas que afirman perder empleo no es tan acusado (23% en el caso de las beneficiarias, 14% no beneficiarias). La diferencia se observa fundamentalmente en que no ha variado el empleo (la diferencia es de 38%) y en la creación de empleo: un 68% para las beneficiarias frente a un 40% las no beneficiarias

<sup>102</sup> Las diferencias parecen difíciles de explicar y no están del todo claras. Por un lado cabe considerar que son empresas que conocen los canales de acceso a las ayudas públicas, por lo que aunque la solicitud de REINDUS haya sido rechazada, pueden haber obtenido otras ayudas. Por otro lado los datos deben tomarse con cautela. En la muestra de no beneficiarios hay elementos residuales de REINDUS por dos motivos: en numerosas ocasiones las ayudas las tramitan gestores externos, y los propios empresarios, en especial en el caso de las PYMEs pueden desconocer el origen de las ayudas. Por otro lado algunas empresas han obtenido alguna ayuda, aunque no relevante, considerando que se ha preguntado sobre las ayudas REINDUS en el período 2007-2010.

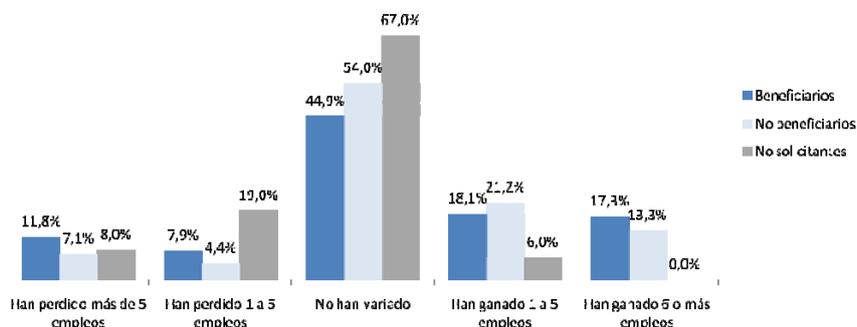
**Evolución del empleo de las empresas, según lo manifestado por las empresas. Período 2007-2010**



Fuente: Encuesta realizada a participantes de REINDUS. Elaboración propia

Si se corrige la serie anterior, considerando exclusivamente el comportamiento en términos de empleo de cada empresa a partir de la solicitud de las ayudas REINDUS (y no en el período 2007-2010) los resultados varían. Así, las empresas beneficiarias pierden menos empleo (un diferencial de 3 puntos), aunque también crean muchos menos empleo (un diferencial de 33 puntos, pasando de un porcentaje de un 68% para todo el período, a un 35%). La mayoría de empresas beneficiarias mantienen el empleo (un 44%). Las no beneficiarias no experimentan variaciones, manteniendo porcentajes muy similares. Esta circunstancia provoca que las ayudas sean prácticamente irrelevantes en la creación de empleo: prácticamente el mismo porcentaje de empresas crean empleo con ayudas REINDUS que sin ellas. Buena parte de estas últimas también han recibido diferentes ayudas.

**Evolución del empleo de las empresas, según lo manifestado por las empresas**



Fuente: Encuesta realizada a participantes de REINDUS. Elaboración propia

#### 4.6.2. Los resultados en términos de inversión productiva

El objetivo de competitividad de la industria, como se ha indicado en los capítulos anteriores del informe, se consigue a través del fortalecimiento y diversificación industrial, el fomento de la inversión en I+D+i y la incorporación de tecnología en los procesos de producción así como con el desarrollo del entorno donde operan las empresas. Este objetivo de política industrial está presente en REINDUS como objetivo operativo (ver apartado 4.2.1 coherencia del programa con los objetivos del MITYC).

Las empresas consideran que la creación de un tejido industrial viable precisa de la renovación de las líneas de producción, la adaptación de los centros de trabajo y la apertura de nuevos mercados, elementos, todos ellos, condicionados por que exista financiación suficiente. REINDUS ha contribuido, como se ha apuntado en este informe, a la disponibilidad de financiación por parte de las empresas, quienes han empleado los fondos en la adquisición y mejora de bienes de inversión. De hecho, las empresas afirman que, gracias a REINDUS, han podido llevar a cabo proyectos que de otra forma no hubiesen realizado, o los hubiesen realizado en menor cuantía.

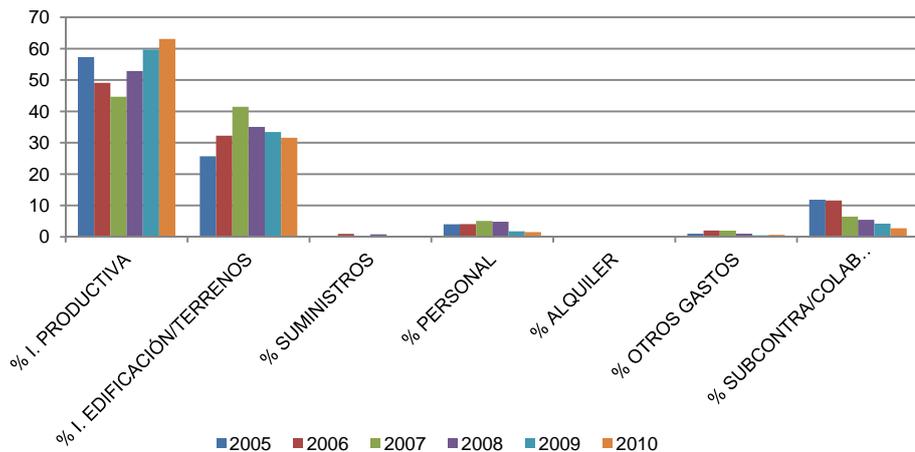
Los resultados del programa en estos ámbitos se analizan a través del destino de la inversión de los proyectos beneficiarios. Para ello se ha considerado dentro de la inversión en activos fijos la inversión productiva y la inversión en edificación y terrenos<sup>103</sup>.

En el análisis se considera que la inversión productiva (las partidas del presupuesto destinadas a inversiones en aparatos, equipos de producción e ingeniería de proyectos en su conjunto) se relaciona más con las iniciativas industriales de modernización de líneas de producción, o creación de nuevas líneas, mientras que la inversión en edificación y terrenos( IET) se relaciona en mayor medida con el desarrollo del entorno donde operan las empresas, realizado principalmente por las AAPP a través de la adquisición de suelo, acondicionamiento de espacios etc., y por entidades destinadas a dar servicios comunes y de apoyo a las industrias en el territorio.

---

<sup>103</sup> El presupuesto de los proyectos se destinan a diferentes inversiones, para el análisis se han agrupado en los siguientes grupos: Inversiones Productivas (IP): se incluye las inversiones en aparatos, equipos de producción e ingeniería de proyectos. Inversiones en Terrenos y Edificación (IET): incluye las partidas del presupuesto destinadas a inversión en terrenos, edificación, instalaciones, urbanización y canalizaciones. Otras Inversiones(OI): Inversión en Materiales-Suministros; Personal; Subcontratación externa; Alquiler Leasing; Colaboración externa; Otros Gastos

### Estructura presupuestaria de los proyectos beneficiarios 2005-2010

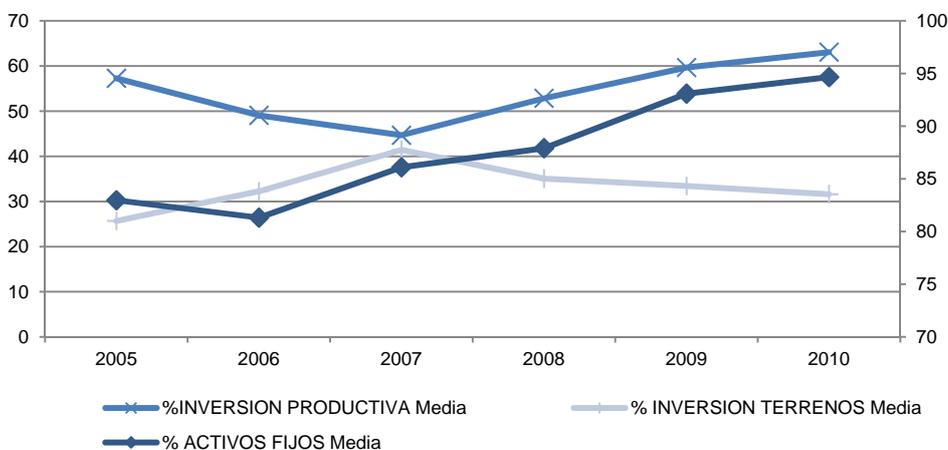


Fuente: Base de datos de REINDUS. Elaboración propia

Las mayores partidas de los presupuestos de los proyectos beneficiarios se corresponden con inversiones en activos fijos y dentro de ellos en inversión productiva (IP) más que en inversión en edificación (IET). En segundo lugar se situaría la subcontratación/colaboración externa pero bastante por debajo de los activos fijos. La inversión productiva tiene una evolución positiva en el periodo de evaluación frente a la inversión en edificación y terrenos que disminuye su peso.

Dentro de la distribución de las inversiones de los presupuestos de los proyectos beneficiarios, porcentajes muy bajos en IP y en IET significan que son proyectos donde la inversión se destina a otros conceptos (personal, alquileres, leasing...), que no aportan de forma sustancial a la consecución de la modernización ni fortalecimiento del tejido industrial.

### Beneficiarios: Evolución de la inversión en activos fijos y sus componentes en % del presupuesto

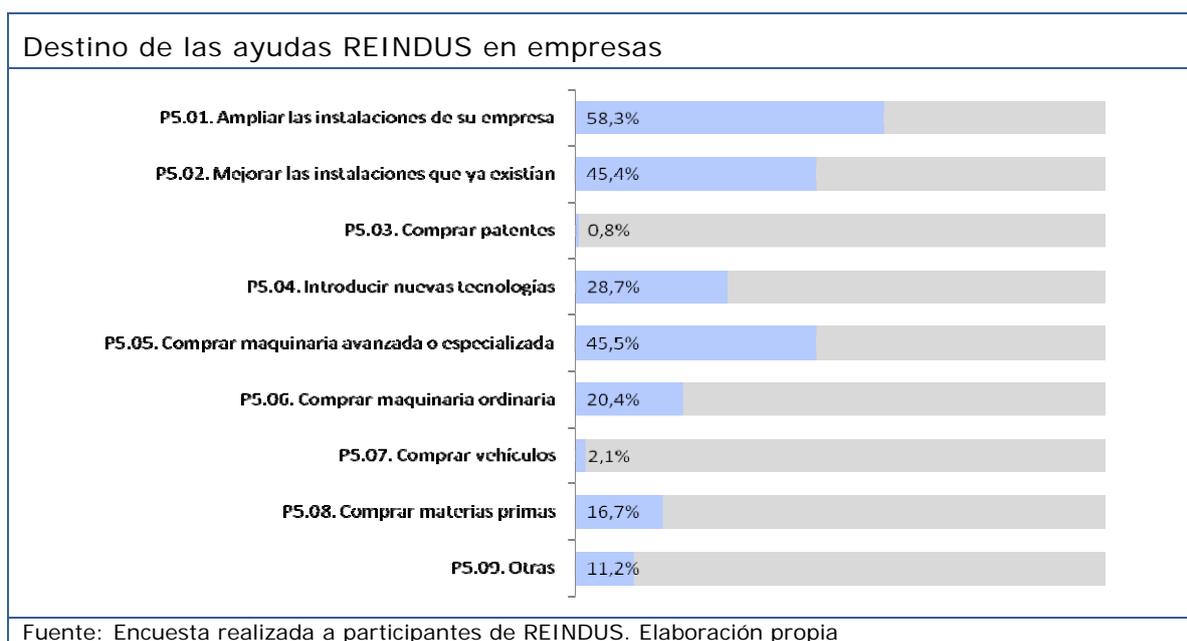


Fuente: Base de datos de REINDUS. Elaboración propia

Nota: el % de activos fijo y el de inversión en terrenos tiene como referencia el eje secundario

El porcentaje medio de inversión en activos fijos de los proyectos beneficiarios<sup>104</sup> ha ido aumentando en el periodo de evaluación del 82,97% en 2005 al 94,67% en 2010 aunque con distinto comportamiento de sus componentes. La IET que aumentaba anualmente frente a la IP, a partir de 2007 cambia su tendencia a favor de la IP que aumenta notablemente. Este comportamiento indica un cambio en los beneficiarios del programa hacia proyectos dirigidos a fortalecer la industria a través de la modernización de los sistemas de producción con inversiones en adquisición de maquinaria y equipos de producción (mejora de la tecnología) más que a la ampliación o creación de establecimientos.

El destino de la inversión para la cual se solicitan las ayudas varía en función del tipo de entidad de la que se trate. Los resultados de la encuesta<sup>105</sup> efectuada indican que en las entidades públicas y asociaciones, las aplicaciones de los fondos están muy repartidas: destacan la mejora de instalaciones existentes, la adquisición y promoción de suelo industrial y el apoyo a las empresas y asociaciones empresariales de la zona. Por el contrario, en el caso de las empresas de titularidad privada, las ayudas se destinan fundamentalmente, a la ampliación y acondicionamiento de instalaciones y la adquisición de maquinaria, especialmente maquinaria avanzada.



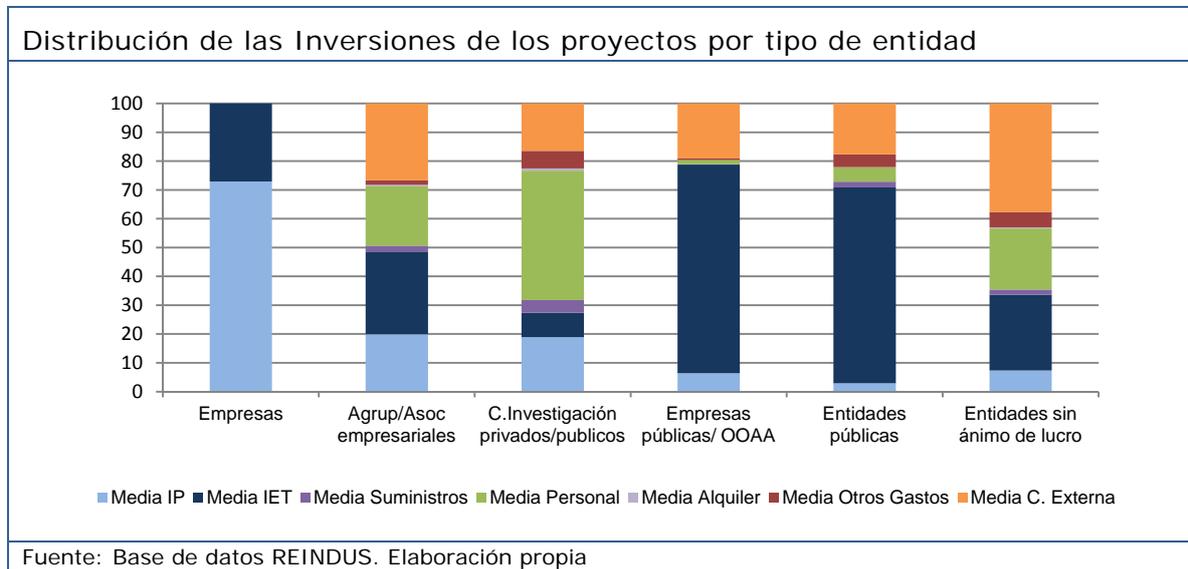
El análisis de los ficheros del programa<sup>106</sup> confirma que la distribución de las inversiones de los proyectos beneficiarios varía según la naturaleza de la entidad. La inversión en activos fijos es la que mayor peso tiene en empresas

<sup>104</sup> Los porcentajes y gráficos se refieren sólo 1.234 registros de proyectos beneficiarios que tienen los datos de partidas de inversión completos, el resto hasta la totalidad de proyectos beneficiarios no se han considerado por inconsistencia de datos del fichero proporcionado para la evaluación.

<sup>105</sup> La encuesta se ha realizado a 300 empresas solicitantes del programa REINDUS (150 empresas solicitantes no beneficiarias y 150 empresas solicitantes beneficiarias), y a 100 empresas no solicitantes. Ver ficha técnica en Anexo II.

<sup>106</sup> Idem nota al pie anterior

privadas, entidades y empresas públicas. Los centros de investigación públicos o privados tienen mayores inversiones en personal. Las entidades sin ánimo de lucro destacan por su inversión en colaboraciones externas y las Asociaciones empresariales por la diversificación de sus inversiones.



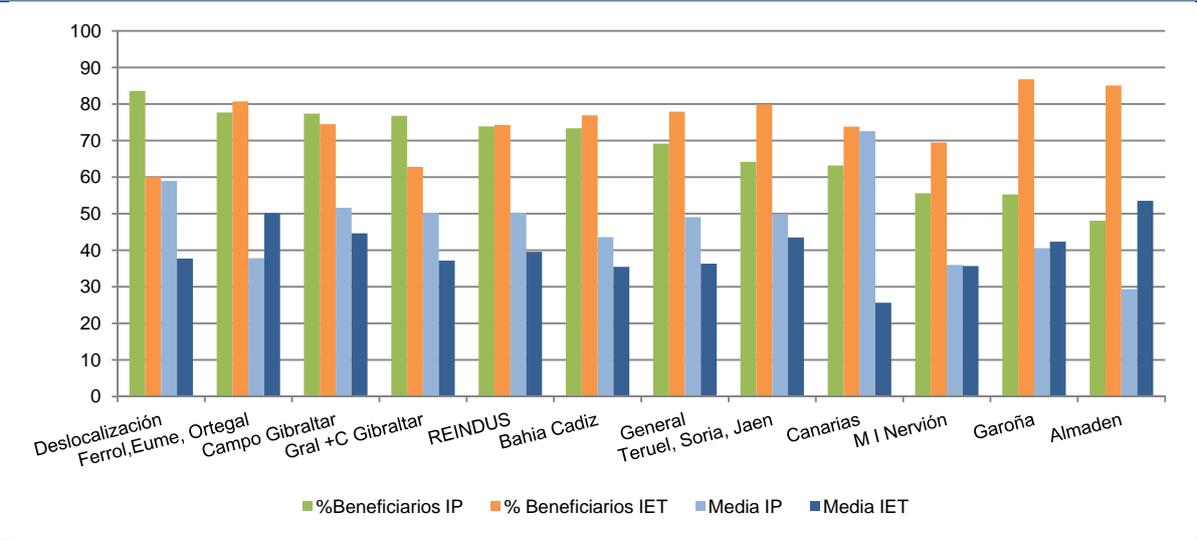
Centrando el análisis en las inversiones de activos fijos para el conjunto de proyectos de REINDUS se observa que en términos generales, los proyectos beneficiarios destinan partidas de presupuesto tanto a inversión productiva como a inversión en edificación. En el gráfico siguiente se puede observar que el porcentaje de proyectos beneficiarios que realiza inversión productiva (IP) es similar al de proyectos con inversión en edificación y terrenos (IET).

En cambio, si el análisis se centra en la distribución del presupuesto de inversión dentro de los proyectos, se observa que, la partida más importante es la inversión productiva. Los proyectos beneficiarios dedican como media el 50,29% del presupuesto total del proyecto a Inversión productiva con una inversión media de 1.889.774€, mientras que a inversión en edificación y terrenos destinan el 39,59% de su presupuesto, que representa una inversión media de 1.285.593,0€.

Estos datos indican que las empresas orientan más la ayuda REINDUS hacia procesos de modernización o ampliación de la capacidad productiva de líneas de producción sin ampliación o traslado de edificaciones<sup>107</sup>.

<sup>107</sup> Un porcentaje del 40% en IP se toma en REINDUS como indicativo del objetivo de fortalecimiento y diversificación de la industria, porcentajes más bajos indicarían que el proyecto no se orienta a este objetivo del programa.

**Estructura de la inversión por convocatoria.% inversión**

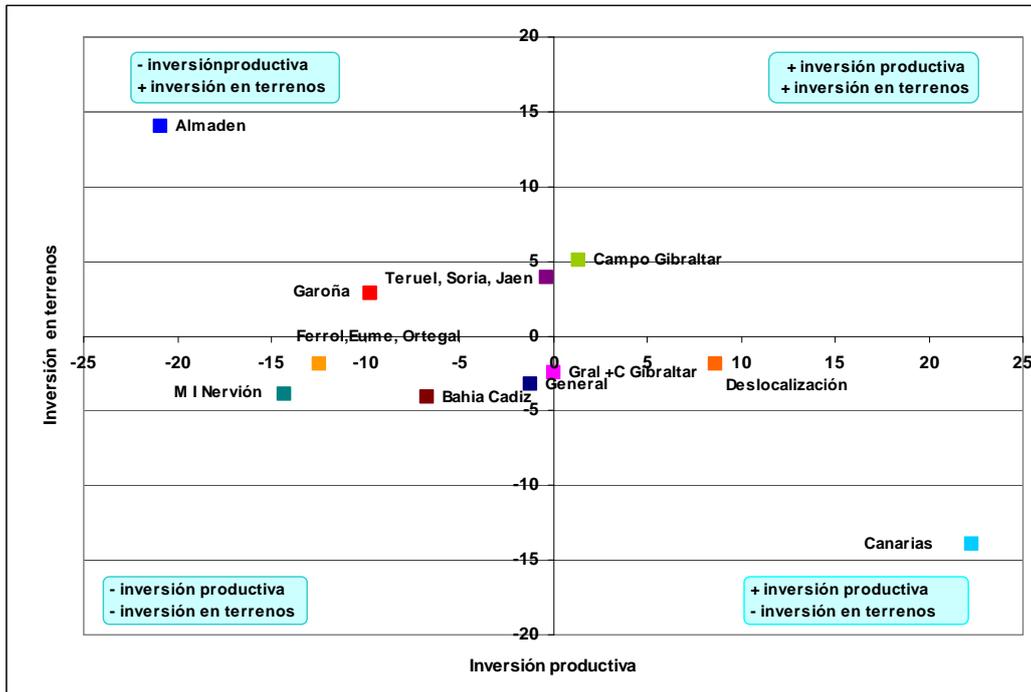


Fuente: Base de datos REINDUS. Elaboración propia

Si comparamos entre las distintas convocatorias, las convocatorias General, Teruel-Soria-Jaén; Nervión, Garoña, Almadén y Canarias tienen mayor porcentaje de proyectos beneficiarios que realizan inversión en edificación y terrenos que la media de REINDUS. La convocatoria de Deslocalización es la que tiene mayor porcentaje de proyectos con inversión IP y en el resto de convocatorias el porcentaje de beneficiarios que realizan inversiones productivas es muy próximo al porcentaje de beneficiarios con inversiones en edificación y terrenos.

En cuanto a la distribución de las partidas del presupuesto de los proyectos beneficiarios, los proyectos de la convocatoria específica Canarias son los que mayor porcentaje del presupuesto destinan a IP, seguida de la convocatoria de Deslocalización y Campo de Gibraltar, mientras que Almadén es una convocatoria con una fuerte inversión IET. Por otro lado, las convocatorias de Bahía de Cádiz, Nervión y Ferrol tienen bajas inversiones tanto en IP como en IET, las dos primeras con un porcentaje de inversiones en otros conceptos más elevados.

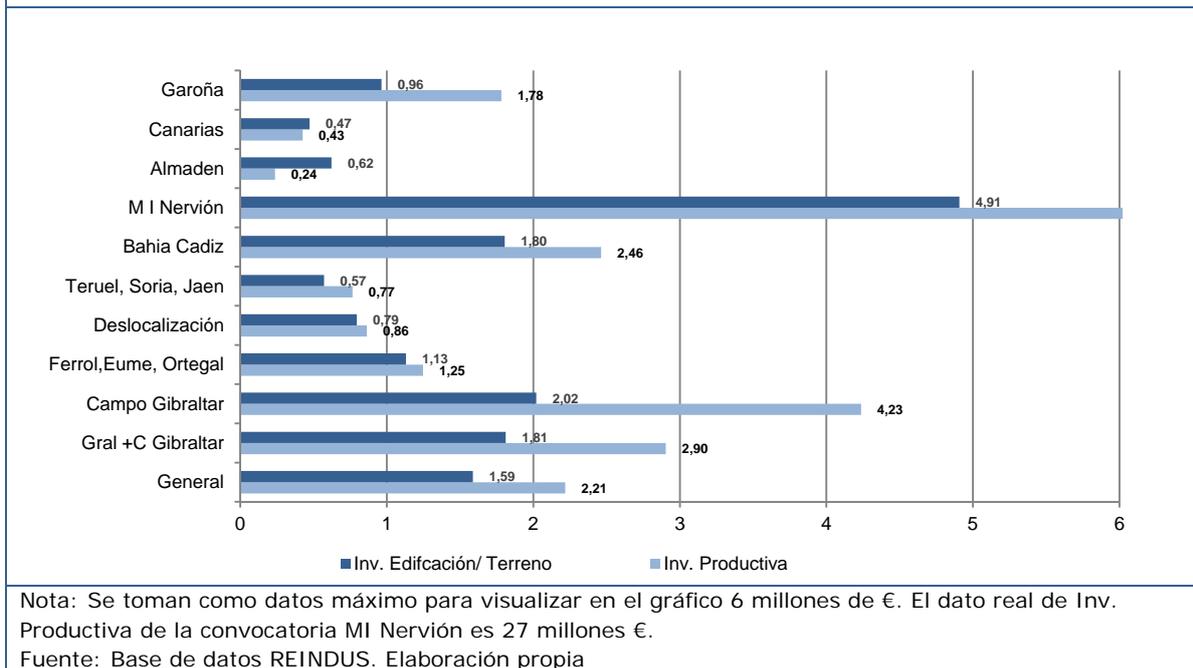
### Situación de las Convocatorias REINDUS respecto a la distribución media del presupuesto



Fuente: Base de datos REINDUS. Elaboración propia

Teniendo en cuenta que la inversión en activos fijos supone la mayoría del presupuesto de los proyectos beneficiarios, las cantidades de inversión productiva y de inversión en edificación y terrenos es indicador de la dimensión media de los mismos. Como ya se ha indicado en promedio los proyectos de REINDUS destinan 1.285.593€ a IET y 1.889.774 a IP, pero el comportamiento es distinto según la convocatoria que se trate, así la convocatoria específica de Canarias se corresponde con proyectos que en cantidad de € no llegan a la media REINDUS, (el 70% de IP se corresponde con proyectos con una media de inversión de 425.064€), en cambio Campo de Gibraltar y Bahía de Cádiz tienen inversiones medias en euros mucho más elevadas, indicando que son proyectos con mayor envergadura. Un caso especial es la convocatoria del Nervión con cantidades muy elevadas tanto en IP como en IET que unido al porcentaje tan bajo de proyectos beneficiarios, indica la gran dimensión de los mismos.

### Inversiones medias de los proyectos beneficiarios por Convocatorias. Periodo 2005-2010



### Análisis de la Inversión por Tamaño de empresa

Con el análisis del destino de la inversión por tamaño de empresa podemos ver en qué medida este parámetro influye en la inversión productiva de las empresas y por tanto como está incidiendo en el fortalecimiento de la industria.

Considerando en conjunto todo el periodo de evaluación, las empresas, con independencia de su tamaño, siguen la pauta general del programa de invertir más en IP que en IET. En general, las empresas están por encima de la media en IP excepto las empresas de 1 a 5 trabajadores y los grupos sin información y ninguno<sup>108</sup>. En cuanto a IET todas las empresas están por debajo de la media excepto el grupo sin información.

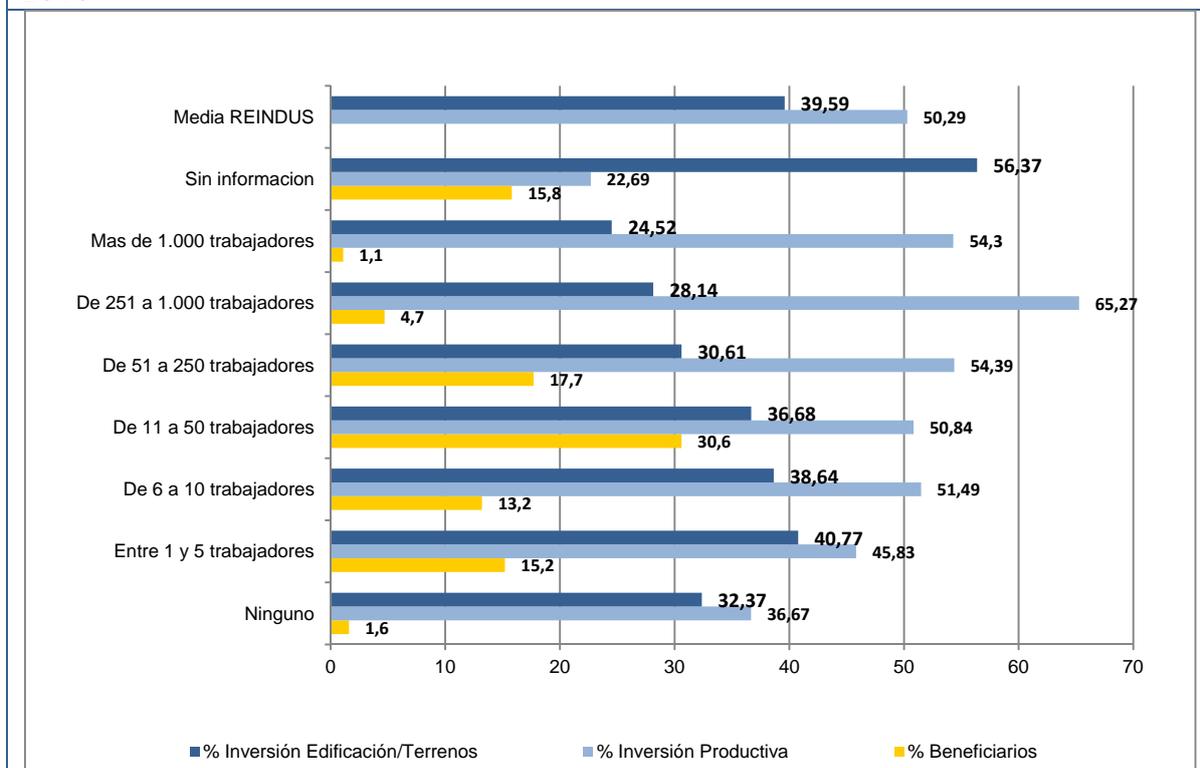
Como se observa en el gráfico siguiente, el mayor porcentaje de proyectos beneficiarios se corresponde a empresas de 11 a 50 trabajadores, con una inversión media en euros por proyecto de de 1,36 millones en IP y 1,21 millones en IET.

Por otro lado, se observa también, que los proyectos que destinan mayor presupuesto a Inversión productiva (IP) pertenecen a empresas de 251 a 1000 trabajadores, con una media de 6,07 millones de €, aunque hay que tener en cuenta que representan un 4,7% de los beneficiarios. Esto parece indicar una orientación de la mejora de su competitividad dirigida a la modernización o ampliación de sus líneas de producción principalmente mediante adquisición de maquinaria y por tanto hacia la mejora tecnológica.

<sup>108</sup> El grupo sin información sobre tamaño de empresa se corresponde con administraciones públicas que no tienen que dar esta información en la solicitud de ayudas REINDUS. El grupo ninguno se corresponde con empresas nuevas, en constitución y/o autónomos.

A partir de este tamaño de empresa, la inversión productiva decrece y los proyectos de empresas de más de 1000 trabajadores presentan una IP relativa igual que las empresas de 51 a 250 trabajadores. Esta tendencia indica que REINDUS obtiene mejores resultados en cuanto a fortalecimiento de la industria si orienta sus fondos a PYMES.

**Distribución del presupuesto proyectos beneficiarios por tamaño empresa 2005-2010**

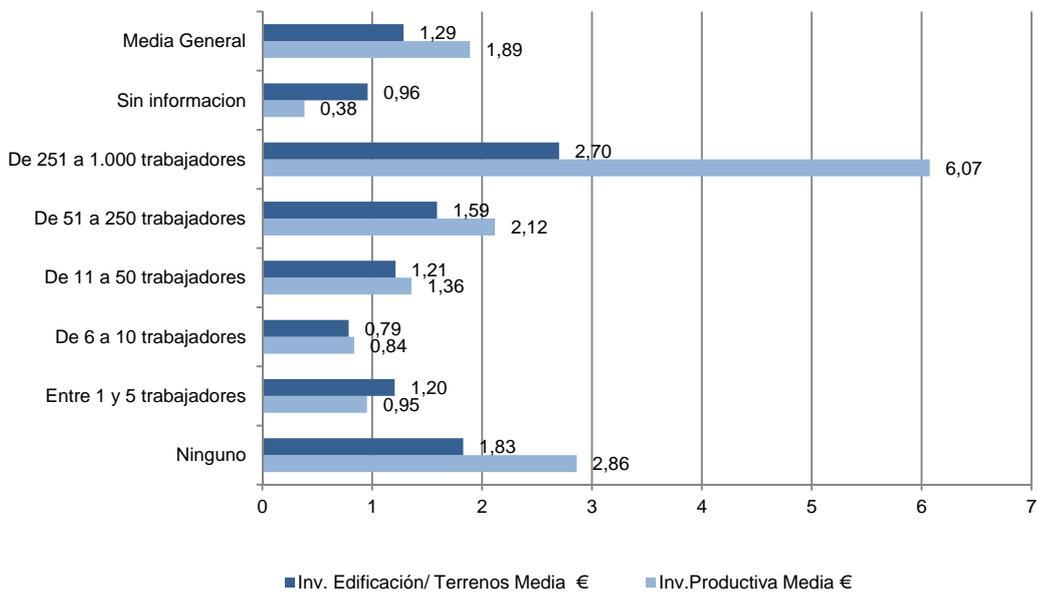


Nota: **% Beneficiarios**: se refiere al porcentaje de beneficiarios de la categoría de empresa respecto al total de beneficiarios del programa. **% de Inversión productiva**: porcentaje del presupuesto del proyecto destinado a esta inversión. **% Inversión Edificación/terrenos**: porcentaje del presupuesto del proyecto destinado a esta inversión Fuente: Base de datos REINDUS. Elaboración propia

La inversión en Edificación y Terrenos (IET) va creciendo conforme la empresa es más pequeña aproximándose a la IP. El grupo que más invierte es el de sin información sobre empleados, en el que se encuentran las AAPP cuyos proyectos se dirigen al Área de Infraestructuras básicas y de servicios comunes (puede observarse que el porcentaje de inversión en otros conceptos también es muy elevado respecto a la media). Sin tener en cuenta este grupo, los proyectos de empresas de 1 a 5 trabajadores son los que destinan mayor porcentaje de su presupuesto a IET con una media de 1,20 millones de € en inversiones IET y 0,95 millones € en IP ambas por debajo de la media del programa, lo que evidencia que los proyectos de estas empresas son más pequeños.

REINDUS moviliza en menor medida proyectos de empresas del grupo de ningún trabajador, formado por autónomos y empresas nuevas o en constitución. Este grupo se caracteriza por presentar proporciones de IP e IET similares, debido a la necesidad de invertir en las distintas dimensiones de activos para la puesta en marcha de los sistemas de producción. La cantidad de proyectos de este grupo es muy reducida, 1,6% de los beneficiarios.

### Distribución presupuesto de los proyectos por tamaño empresa en Millones €



Fuente: Base de datos REINDUS. Elaboración propia

Respecto al destino de las inversiones, con los datos expuestos, podemos decir que REINDUS favorece las inversiones productivas de las industrias destinadas a fortalecer y modernizar sus sistemas de producción a través de la adquisición de maquinaria para líneas de producción existentes o para nuevas líneas que amplíen su producción, pero que no suponen en general elevadas adquisiciones de terrenos o cambios de establecimientos.

Este comportamiento tiene alguna salvedad en función del tamaño de empresa, observándose que las empresas más pequeñas diversifican más su presupuesto entre las distintas inversiones (lo que indica que el programa favorece la ampliación de sus líneas de producción con traslados o ampliación de naves), mientras que las grandes dirigen la inversión de los proyectos a inversiones productivas más encaminadas a modernizar la maquinaria o sistemas de producción existentes.

El comportamiento se completa con algunas características especiales que presentan determinadas convocatorias en cuanto a inversión por tamaño de empresa (el análisis completo de cada convocatoria se recoge en el Anexo IX del Informe):

- La convocatoria de Ferrol se caracteriza con inversiones medias en IET mayores a IP en todos los tamaños de empresa y superior a la media del programa, lo que indica que centra el fortalecimiento de la industria en inversiones de nuevas edificaciones y adquisición de terrenos más que en incorporar nueva tecnología a sus sistemas de producción.

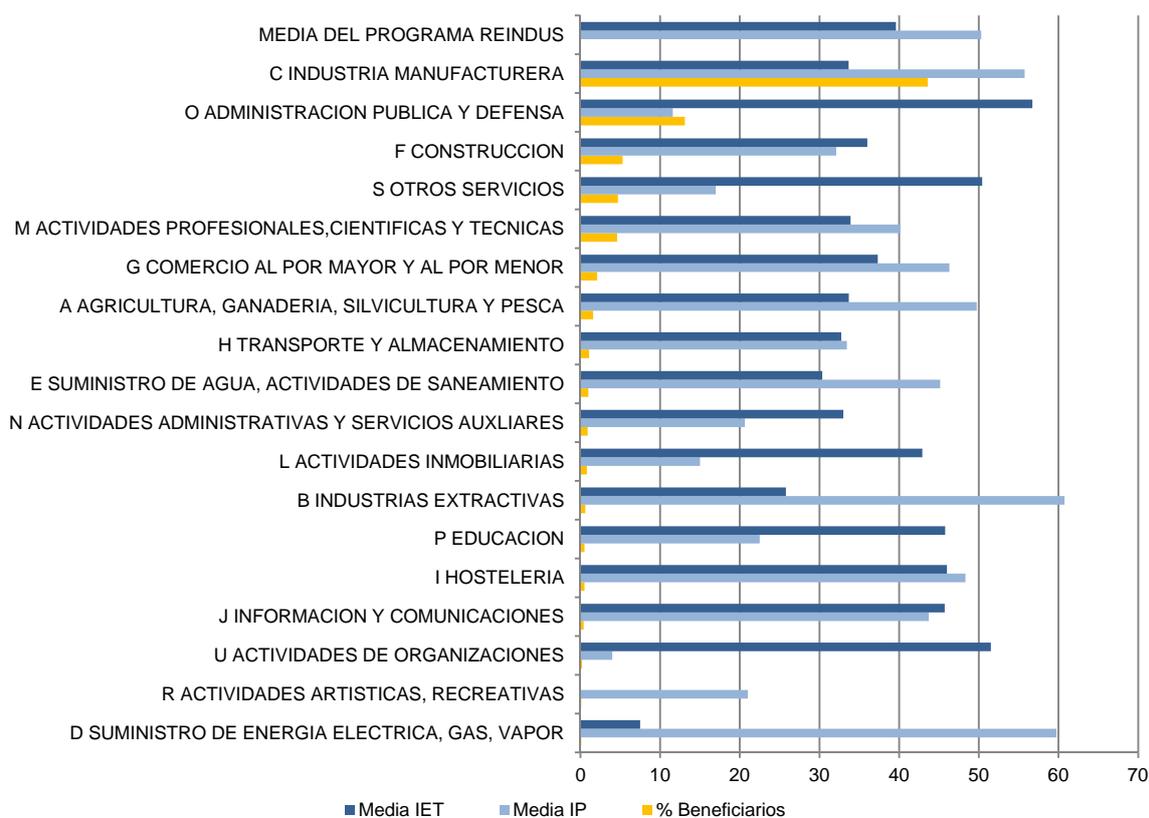
- En las convocatorias territoriales de la provincia de Cádiz (Campo de Gibraltar y Bahía de Cádiz) aunque la media de inversión productiva en cada convocatoria es mayor a la inversión en edificación y terrenos, las inversiones en IET son mayores a la media del programa REINDUS en su conjunto y en los distintos tamaños de empresa. REINDUS en estas convocatorias está apoyando proyectos de empresas orientadas a ampliar su capacidad productiva con inversiones que contemplan ampliación de sus instalaciones.
- La convocatoria de Canarias se caracteriza por tener una IP elevada respecto a la IET a nivel de convocatoria y en todos los tamaños de empresa. Respecto a la IET destaca el bajo porcentaje de esta inversión en el grupo de sin información sobre tamaño de empresa, grupo al que pertenece las AAPP, en relación a la media del programa REINDUS.
- En la convocatoria de Garoña, las inversiones en IET y en IP están muy igualadas. Destaca que el grupo sin información sobre tamaño de empresa donde se encuentran las AAPP, son las que tienen mayor porcentaje de proyectos beneficiarios y con inversiones algo mayores en IET (55,15%) que en IP (46,5%). Hay un bajo porcentaje de proyectos de grandes empresas y estos se caracterizan por la alta IP.

### ***Análisis de la Inversión por Actividad de la Empresa (CNAE)***

Ya se ha expuesto en el informe que una parte muy importante del sector industrial en España es la industria manufacturera y sobre la que se concentran esfuerzos desde la política industrial para mejorar su competitividad. Por ello se han valorado las inversiones que ha movilizado REINDUS entre las distintas actividades a las que se dedica la industria (códigos CNAE de las empresas participantes) como indicador de los resultados del programa con especial referencia al comportamiento de la industria manufacturera.

Los proyectos beneficiarios de ayudas REINDUS se concentran en 5 actividades principales (Industrias manufactureras, Administración pública y defensa, construcción, otros servicios y actividades profesionales, científicas y técnicas), con una distribución de sus inversiones que se corresponde con la actividad que desarrollan. Así las Industrias manufactureras, con mayor número de proyectos beneficiarios, concentran en general su inversión en Inversiones productivas IP mientras que las AAPP concentran sus inversiones en edificación y terrenos.

### Distribución de los presupuestos de los proyectos Beneficiarios por actividad de la empresa, 2005-2010



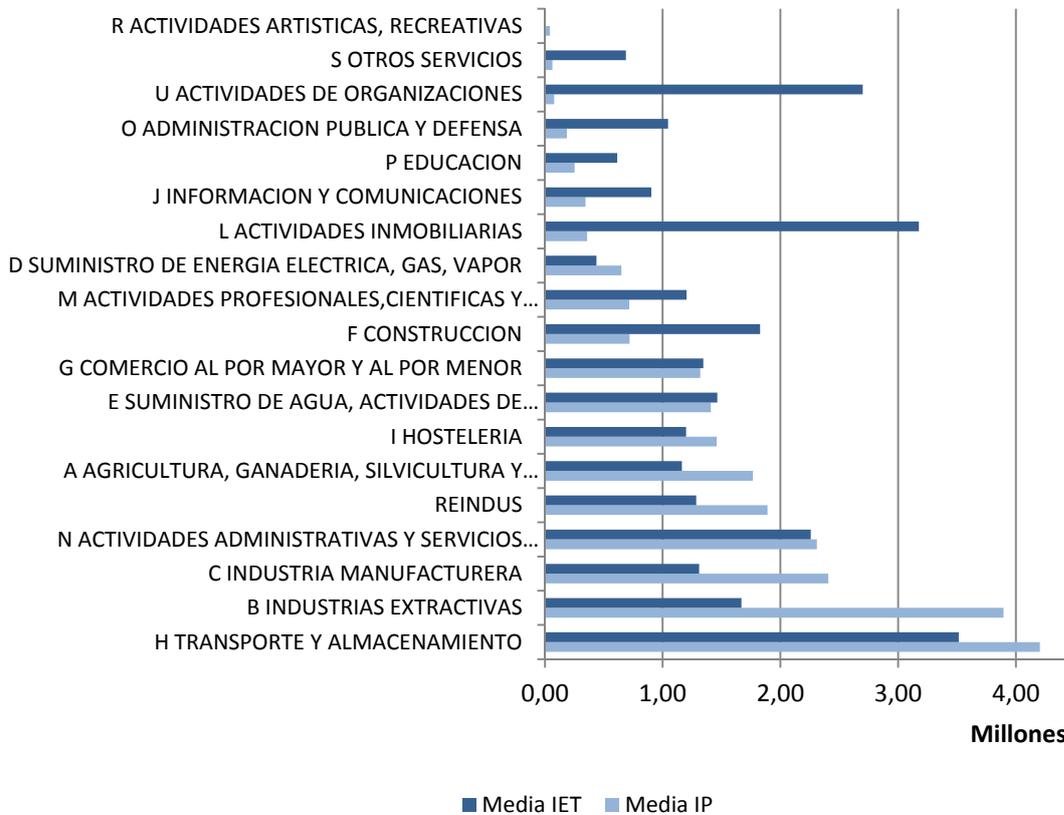
Nota: No se han considerado los proyectos que aparecían sin clasificar en la Base de datos del programa al desconocer su equivalencia al CNAE 2009. **% Beneficiarios:** se refiere al porcentaje de beneficiarios de la categoría de empresa respecto al total de beneficiarios del programa. **Media IP:** porcentaje del presupuesto del proyecto destinado a esta inversión. **Media IET:** porcentaje del presupuesto del proyecto destinado a esta inversión.

Fuente: Base de datos REINDUS. Elaboración propia

Considerando la distribución de los presupuestos de los proyectos beneficiarios en su conjunto, las Industrias extractivas son las más activas en inversión productiva, seguidas de las industrias de suministro de energía.

Si se observa la dimensión de los proyectos en función de las cantidades invertidas, los proyectos más grandes son los correspondientes a las actividades de transporte y almacenamiento (4,20M€ en IP y 3,52M€ en IET), seguidas de los proyectos de las industrias extractivas (3,8 M€ en IP y 1,87M€ de IET).

### Distribución de las inversiones por actividad de la empresa ( M€) 2005-2010



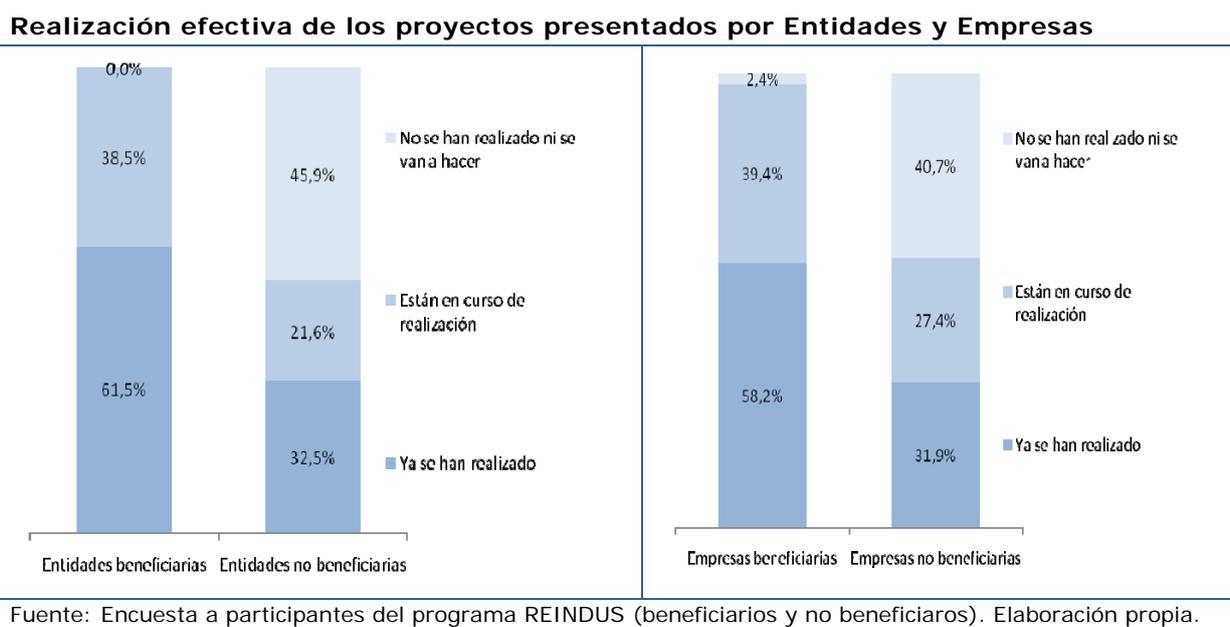
Fuente: Base de datos REINDUS. Elaboración propia

En el Anexo III del Informe se recogen los resultados de la inversión por tamaño de empresa y actividad empresarial en cada una de las convocatorias del programa, prestando especial referencia a la industria manufacturera.

#### ***Impacto de REINDUS sobre las inversiones reales de los beneficiarios***

No todos los proyectos se traducen en inversión real. En el momento de realización de la encuesta para esta evaluación, en torno a un 60% de los proyectos beneficiarios, tanto de entidades como de empresas, se habían realizado, en torno al 39% estaban en curso de realización y en el caso de empresas un 2,4% no se habían realizado. Sin embargo, en el caso de las solicitantes no beneficiarias, entre el 40 y 46% de los proyectos según se trate de empresas o entidades, habían sido definitivamente abandonados.

Esto es, la ayuda de REINDUS es crucial para la realización de proyectos de inversión, circunstancia que se explica en gran medida por la dificultad de las entidades y asociaciones para obtener financiación complementaria privada. Los empresarios entrevistados reconocen que sin la ayuda de REINDUS no habrían realizado el proyecto o habrían tenido que optar por proyectos menos ambiciosos, y los no beneficiarios o los que la han rechazado porque no podían cumplir los requisitos del programa en ese momento, manifiestan que se volverán a presentar a próximas convocatorias de REINDUS.



### ***Contribución de REINDUS en el desarrollo económico de los beneficiarios***

Valorar el efecto neto del programa en el desarrollo económico de los beneficiarios es complicado a la vista de la gran variedad de ayudas públicas que solicitan las entidades y empresas. No obstante se ha recabado la opinión de los beneficiarios a través del estudio cualitativo y cuantitativo realizado a empresas, asociaciones empresariales y académicos. Este estudio ha puesto de manifiesto que la ayuda de REINDUS ha sido muy positiva para todas aquellas empresas y asociaciones que la han recibido. En relación a los gastos de producción, algunas empresas han optimizado gastos reunificando centros de producción en uno solo (el coste de mantener más de una nave abierta es superior a la de tener sólo una, aunque de mayores dimensiones), y otras actualizando sus líneas de trabajo (a través de renovación de la maquinaria) lo que también les ha permitido ser más competitivos frente a los productos más baratos que vienen de mercados exteriores (China, Asia).

En el caso de las asociaciones les ha permitido poner en marcha programas de desarrollo y mejora para las empresas en su zona de influencia, que de otra forma no habrían podido llevar a cabo.

La mayoría de los participantes considera que gracias a la ayuda de REINDUS sus empresas han aumentado su facturación, o lo harán en poco tiempo. Destacan

que las ayudas les han permitido mejorar la calidad de sus productos, mejorar sus líneas de trabajo o reducir costes de producción, haciéndoles más competitivos.

**La empresa vende en nuevos mercados (nacionales o extranjeros):** REINDUS ha ayudado en cierta medida a que varias empresas entrevistadas amplíen el mercado en el que comercializan sus productos, (locales, nacionales o internacionales). Aunque el dinero de REINDUS no vaya destinado específicamente hacia este objetivo, la ayuda puede alentar a las empresas a tomar la decisión de introducirse en nuevos mercados.

**La empresa obtiene más beneficios:** La mayor parte de los entrevistados que recibieron la ayuda de REINDUS consideran que aún es demasiado pronto para valorar los efectos del programa en los beneficios que obtiene la empresa. Además la situación de crisis que vivimos no permite valorar de forma objetiva si los proyectos en los que se ha invertido los fondos de REINDUS pueden haber ayudado a mejorar los márgenes de beneficios de las empresas, o no.

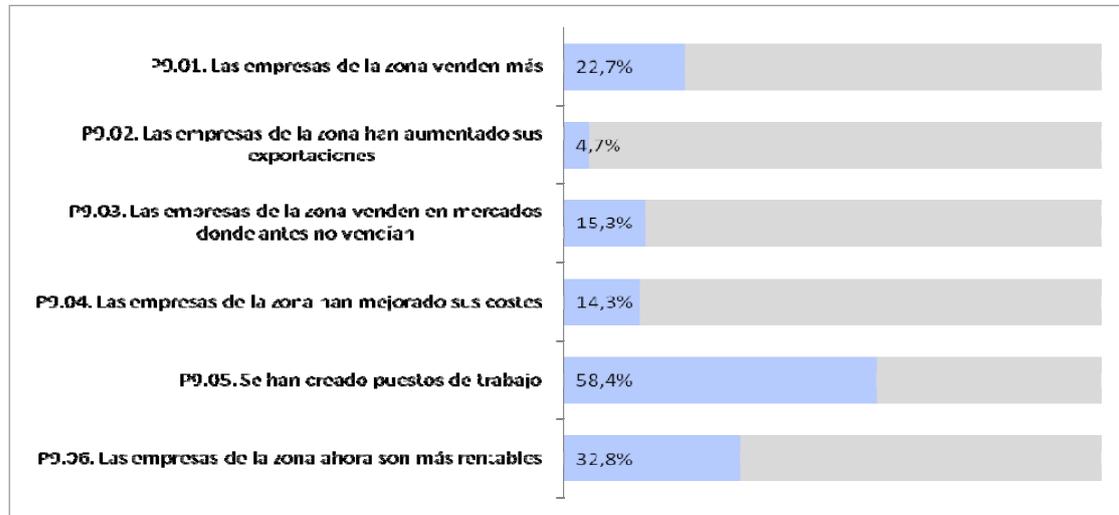
**La empresa ha creado nuevos puestos de trabajo:** Las mejoras que se han llevado en los sistemas de producción de las empresas han motivado que se incentive el empleo. Los participantes reconocen que ya han contratado personal nuevo para poner en marcha la maquinaria que han comprado o están pensando en incorporar a nuevas personas cuando la situación económica les permita aumentar su producción.

Este estudio cualitativo se completó con una encuesta a beneficiarios y no beneficiarios. En ella las entidades consideran que los fondos REINDUS ejercen un influjo positivo en las empresas de las zonas que los reciben. Especialmente se señala su impacto en la viabilidad de las empresas (más rentables y con más ventas) y, sobre todo, su capacidad para generar empleo.

**Se han creado nuevas empresas en la zona:** REINDUS ha servido para que algunas personas se hayan atrevido a montar un nuevo negocio y para que muchas instituciones hayan podido realizar nuevas infraestructuras dedicadas a la captación e instalación de nuevas industrias en la zona, (polígonos industriales, centros empresariales, etc.).

Según la opinión de algunos entrevistados, un pequeño porcentaje de **empresas con problemas de viabilidad se han mantenido gracias a REINDUS**. Consideran que este no es el objetivo al que se debe destinar el dinero del programa, y critican que no haya un control más exhaustivo de los proyectos para que la financiación vaya destinada a proyectos y empresas con futuro.

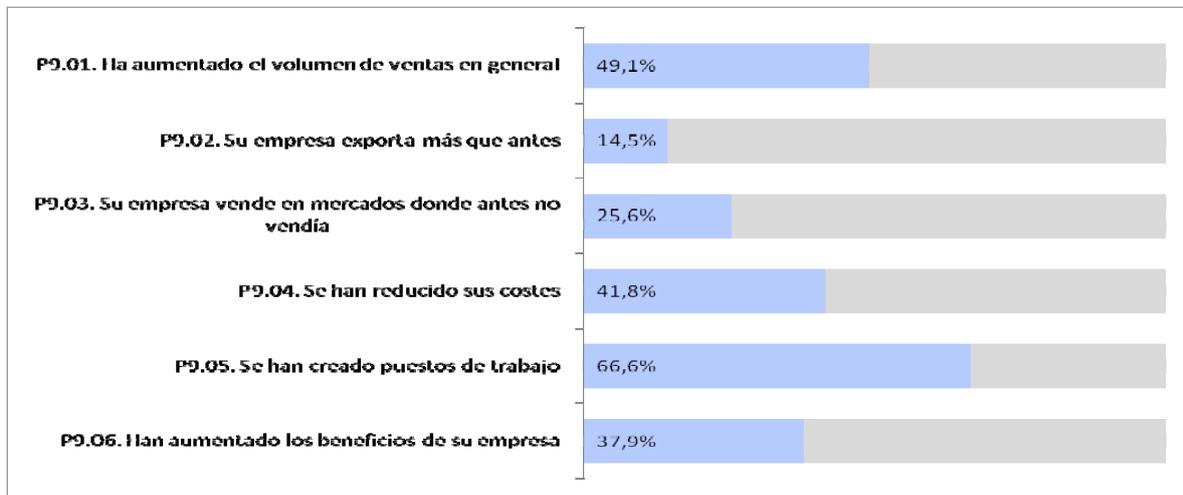
### Resultados de Entidades y Asociaciones sobre el efecto del programa en las empresas



Fuente: Encuesta a participantes del programa REINDUS (beneficiarios y no beneficiarios). Elaboración propia.

Las empresas tienen, no obstante, una visión más matizada: también se señala una mayor capacidad de ventas y mejor rendimiento, pero vía costes, que tienden a mejorar. El principal resultado, en opinión de las empresas, es el mantenimiento y creación de empleo, como se observa en el gráfico

### Resultados de Empresas sobre el efecto del programa en las empresas



Fuente: Encuesta a participantes del programa REINDUS (beneficiarios y no beneficiarios). Elaboración propia.

#### 4.6.4. La valoración del programa por parte de la población objetivo

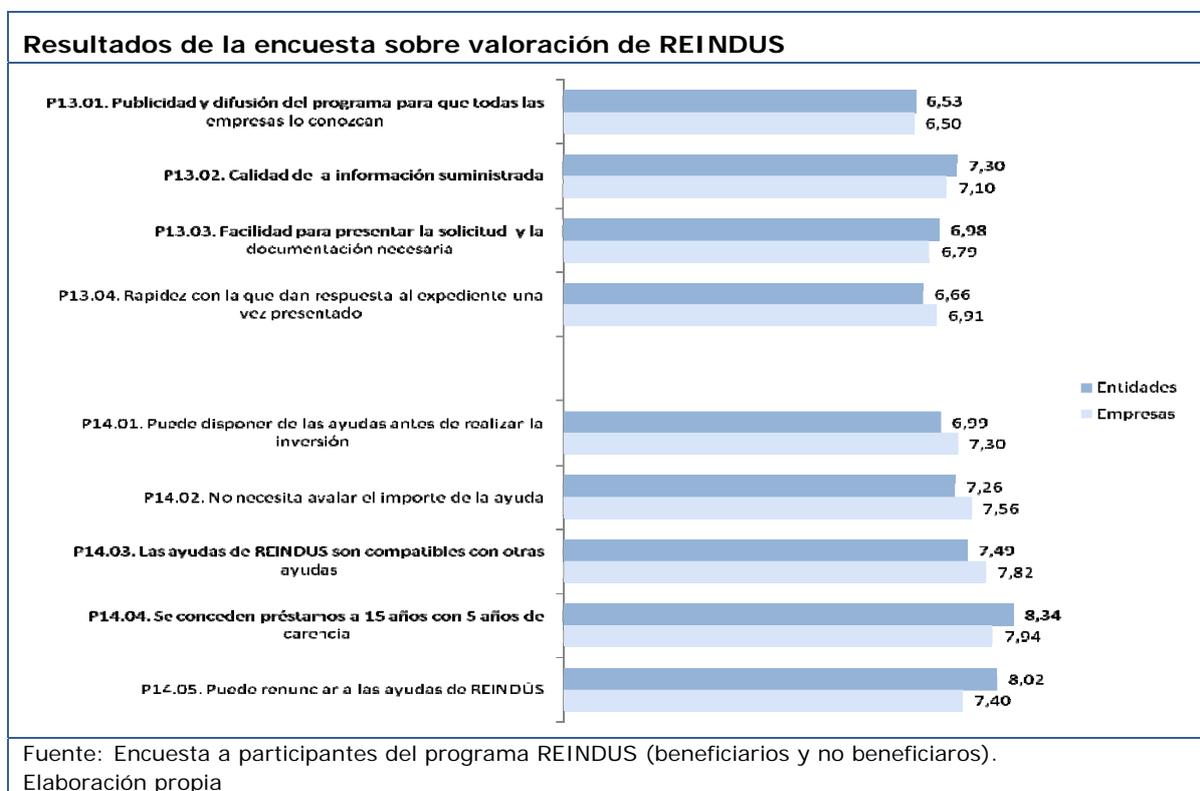
Para medir la valoración del programa por parte de la población objetivo se ha realizado una encuesta a solicitantes y beneficiarios de las ayudas REINDUS. La encuesta se realizó sobre una muestra de 150 empresas beneficiarias, 150

empresas solicitantes no beneficiarios y 100 empresas no solicitantes de las ayudas. La participación de la muestra ha permitido disponer de un dato de tendencia, asumiendo un error muestral superior a +-7% e inferior a +-10%.

Los resultados de la encuesta muestran que la valoración de REINDUS es claramente positiva tanto entre beneficiarios como entre no beneficiarios. Esta valoración es igual de positiva entre las empresas como entre las entidades.

Las preguntas exploraban el proceso y el contenido de las ayudas y en conjunto los entrevistados valoran mejor los contenidos que el proceso de REINDUS. El aspecto más valorado, en general, es la tipología de las ayudas (préstamos a 10 años, con 5 años de carencia y sin tipo de interés), seguido de la posibilidad de renunciar a las ayudas y la compatibilidad de las ayudas.

En cuanto a los procesos destaca la calidad de la información suministrada y la facilidad para presentar la solicitud y la documentación necesaria.

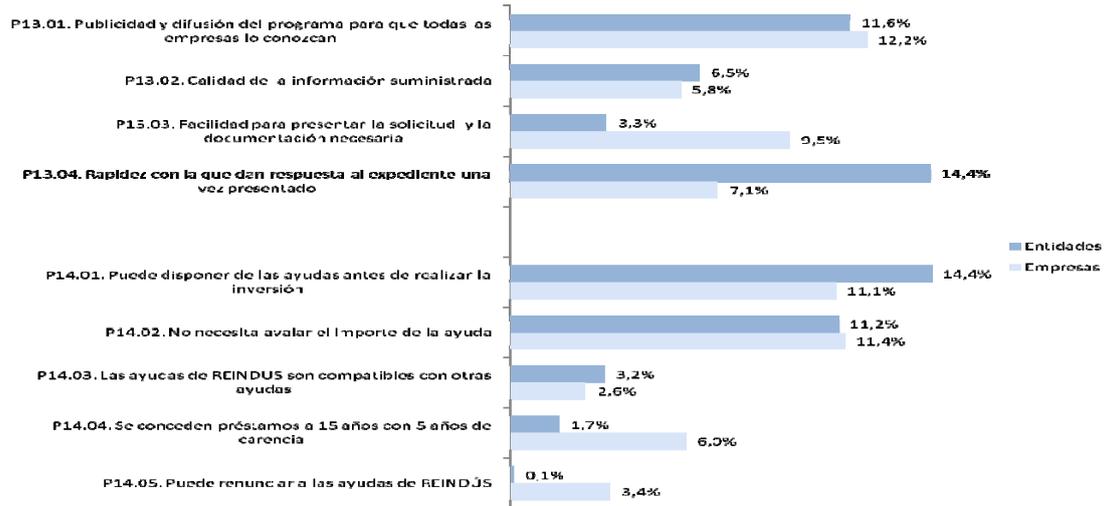


Se han analizado las posiciones de los entrevistados críticos, considerados aquellos que valoran con una puntuación de 4 o inferior algún elemento del programa (en una escala de 1 a 10).

Las bolsas de entrevistados críticos son marginales y en lo relativo a aspectos vinculados al proceso, todos coinciden en la necesidad de dar mayor publicidad al programa. A partir de aquí, la valoración está segmentada: las empresas piden "menos papeleo" y las entidades una mayor rapidez de respuesta.

Finalmente los no beneficiarios se muestran menos críticos que los beneficiarios.

## Respuesta de entrevistados críticos



Fuente: Encuesta a participantes del programa REINDUS (beneficiarios y no beneficiarios). Elaboración propia

## 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### ***REINDUS en el contexto de ayudas públicas de carácter horizontal o sectorial: complementariedad y coordinación***

El programa REINDUS forma parte de un amplio abanico de programas de diversa naturaleza e implementados por distintas administraciones que desde diversos ámbitos están orientados a la corrección de desequilibrios territoriales. Este programa en concreto, basa sus acciones en la transformación del modelo productivo, el apoyo al sector industrial y el incremento de las actividades de I+D+i. La naturaleza sectorial, -orientada exclusivamente a las actividades industriales-, la base territorial y la asignación presupuestaria del programa condicionan su contribución a la resolución de las dificultades de los territorios más desfavorecidos en general, y las necesidades del sector industrial en especial.

En este contexto en el que existe una multiplicidad de instituciones e instancias públicas que intervienen en los ámbitos apuntados, a través de todo un conjunto de políticas, instrumentos y programas, la correcta alineación de los objetivos operativos de todos ellos, con unos objetivos estratégicos correctamente establecidos, constituye un factor de capital importancia. Del mismo modo, en este esquema de definición estratégica, con la finalidad de generar mayores sinergias, un mejor aprovechamiento de los recursos públicos y un mayor grado de eficacia en la consecución de los objetivos, resulta fundamental la coordinación y colaboración de las administraciones públicas.

No es objeto de la presente evaluación determinar el grado de colaboración y coordinación existente entre el conjunto de programas que inciden en el ámbito de los desequilibrios regionales y el desarrollo industrial, y en particular REINDUS. Sin embargo, no se ha constatado que exista una coordinación formalizada y sistematizada, en el diseño, implementación, gestión y análisis de las ayudas de REINDUS, con las puestas en marcha por otras administraciones públicas, en particular las CCAA, que inciden en el mismo territorio y sectores, y que pueden, ocasionalmente, solaparse.

Dicha carencia no parece ser predicable exclusivamente con respecto al programa REINDUS, sino que tiene visos de ser generalizable al conjunto de instrumentos, habiéndose identificado, no obstante en determinados casos concretos la existencia de mecanismos de coordinación e integración de determinados programas. Por lo demás, no existe un mapa o registro de ayudas, donde se inscriban los programas de ayudas del conjunto de las administraciones públicas, sus objetivos, características, y los destinatarios de la misma.

**Recomendación 1:**

En la medida de lo posible y teniendo en cuenta las particularidades de los distintos programas, y para lograr un mayor grado de coordinación, podrían articularse mecanismos de planificación estratégica que permitiesen una identificación de territorios sobre los que confluyan las intervenciones de las distintas administraciones, y el grado de intervención de cada programa.

De este modo se podrían evitar posibles solapamientos y duplicidades de los distintos instrumentos o líneas de actuación, generar sinergias y una distribución más eficiente los recursos públicos destinados a ese territorio, en concordancia con las características de cada programa y de sus objetivos operativos.

Por lo que respecta a la complementariedad entre los distintos niveles de gobierno, el desarrollo del Estado de las autonomías ha conferido a las CCAA plena capacidad para desarrollar sus propias políticas industriales.

En ocasiones las CCAA replican miméticamente los planes y programas de la AGE, aumentando los recursos económicos disponibles para los distintos programas y acciones fijados a nivel nacional. En otras ocasiones desarrollan acciones específicas. El reto que se plantea es, lógicamente, la coordinación de la intervención de ambos niveles de gobierno, más aún si se considera el conjunto de organismos y programas existentes.

El grado de alineamiento de las políticas industriales, la definición de un marco común coherente, compartido y negociado donde se inserten las diversas actuaciones, sea cual fuere su procedencia institucional, es un elemento clave a considerar en el análisis de los programas industriales, como es el caso de REINDUS.

La evaluación del programa pone de relieve que la coordinación entre las diferentes administraciones públicas es escasa y limitada a acciones concretas.

**Recomendación 2:**

En la misma línea de reforzar los mecanismos de cooperación y coordinación, en este caso entre niveles de gobierno, podría explorarse una ampliación de las formas de participación de las ADRs en el programa.

Deberían seguir desarrollándose los convenios de colaboración con administraciones públicas a nivel autonómico o local y ampliar su ámbito de aplicación para incluir las fases de evaluación y de seguimiento técnico de los proyectos.

## ***Pertinencia y Relevancia del programa***

### ***REINDUS como instrumento de corrección del desequilibrio regional***

La contribución de REINDUS a corregir los desequilibrios económicos regionales está orientada a la convergencia económica de la actividad productiva, al tratarse de un programa de carácter sectorial de apoyo a un objetivo genérico y más horizontal como es el desequilibrio regional. El impacto en términos de corrección de dichos desequilibrios está determinado por este carácter horizontal, en relación al peso que la industria tiene en el conjunto de la economía nacional y en las regiones que se encuentren en condiciones más desfavorables y con un menor potencial de desarrollo.

El programa REINDUS identifica de la misma manera que la UE los problemas regionales con criterios socioeconómicos, pero centrándose en los problemas de desigualdad territorial causados por desequilibrios en la capacidad del sector productivo, en particular el industrial, para competir y, en menor medida, en problemas causados por ajustes de otros sectores productivos de la economía o en problemas demográficos (principalmente despoblación). El Atlas de Reindustrialización del MITYC procede a la identificación de los problemas regionales de manera general.

De forma complementaria, REINDUS identifica necesidades regionales específicas en los territorios por causas coyunturales, estableciendo convocatorias territoriales concretas para estos casos. Así para hacer frente a los problemas derivados de la deslocalización de sectores concretos se configura una convocatoria en los territorios donde predominan estos sectores, para paliar los efectos de dicha deslocalización y posibilitar la adaptación competitiva de las empresas en el mercado, incidiendo de forma indirecta en el empleo de la zona. En otras ocasiones por la dependencia de un territorio determinado a un sector y los efectos de los ajustes empresariales en el mismo, se configuran convocatorias para evitar o, al menos paliar, el aumento del desempleo o la pérdida de población.

REINDUS, al igual que los instrumentos de política regional de la UE, destina sus fondos a apoyar en mayor medida a regiones objetivo convergencia que a competitividad y empleo, aunque debido a la orientación industrial del programa, la proporción de fondos entre regiones de distintos objetivos es menor. Si los fondos comunitarios de política regional destinan la mayor parte del presupuesto a regiones objetivo convergencia (un 75%), REINDUS destina el 57,99% del importe de las ayudas concedidas a este objetivo.

La contribución de REINDUS a la corrección de los desequilibrios regionales, se ve limitada por un conjunto de elementos:

- Los factores que determinan el desequilibrio de los territorios son amplios y múltiples y no son exclusivamente de naturaleza industrial. El carácter sectorial del programa sólo le permite incidir en este ámbito concreto de la estructura económica.

- La dimensión económico-presupuestaria del programa en comparación con otros instrumentos más específicos y con mayores dotaciones económicas. REINDUS representa el 21,52% de las ayudas de Estado de finalidad regional destinadas a la Industria y Servicios concedidas en 2008.
- La base territorial del programa, ya que el grado de contribución de las ayudas en la mejora de la convergencia y la competitividad, es mayor en aquellos territorios donde el peso del sector industrial es significativo, y donde la actividad industrial puede tener un efecto de arrastre en otras actividades económicas. Su influencia es más cuestionable en aquellos donde el crecimiento económico está asociado a otros sectores productivos.

### ***REINDUS como instrumento de corrección de los problemas de la Industria***

La pérdida de peso del sector industrial y, de manera coyuntural, la crisis económica, justifican por sí mismas las intervenciones públicas en materia industrial y el diseño e implementación de programas concretos, como es el caso de REINDUS.

El sector industrial en nuestra economía presenta una distribución geográfica muy desigual, observándose una fuerte concentración en pocas regiones y que, en términos generales, reproduce en mayor o menor medida a las regiones que mejor desempeño muestran en cuanto a riqueza y desequilibrio regional.

REINDUS incide en este contexto de concentración industrial, pudiendo considerarse como un programa que apoya tanto la diversificación productiva de los territorios, como a las empresas de los sectores predominantes, para aumentar su competitividad. Este apoyo es especialmente relevante en la convocatoria de deslocalización.

En el caso de las convocatorias territoriales específicas, REINDUS posibilita abordar la diversificación industrial en espacios con una dependencia de determinados sectores muy elevada, aunque en los territorios objetivo de las convocatorias provinciales (Teruel, Soria y Jaén), la dependencia de actividades industriales no es tan relevante, salvo en determinados municipios.

El programa, a través de sus objetivos intermedios, trata de incidir en la mejora de las fortalezas y en la corrección de las debilidades de la industria. De este modo puede contribuir a la mejora de los elementos estructurales de la industria a través de la selección de los proyectos presentados:

- En cuanto a la reducción del peso de la industria como sector productivo observada en los últimos años, el programa puede contribuir a generar actividades de base industrial y fortalecer el papel de dicho sector. De hecho un porcentaje importante de proyectos beneficiarios del programa corresponde a nuevos establecimientos (bien empresas, bien nuevos centros de producción), la incorporación de nuevos procesos productivos o productos en industrias existentes (un 60%), mientras que un 28% favorecen la ampliación de actividades o procesos que ya se venían realizando y un 10% a la modernización de éstos últimos.

- Frente al tradicional predominio de actividades industriales con una intensidad tecnológica baja y media-baja, y a la escasa incorporación de I+D+i, las ayudas de REINDUS contribuyen a una mejora en ambos aspectos. Las inversiones de carácter productivo con efectos directos sobre la competitividad y la innovación representan el 57% de los presupuestos presentados de los proyectos beneficiarios de REINDUS, porcentaje que se incrementa hasta un 83% considerando exclusivamente la partida de activos fijos de las empresas privadas.
- Finalmente, frente a las reducidas dimensiones del tejido productivo industrial en el Estado, con un gran predominio de las PYMEs, hasta un 70% de las ayudas se destinan a proyectos de empresas de hasta 50 trabajadores, contribuyendo de este modo a incrementar la innovación en aquella parte del tejido productivo con mayores dificultades en la incorporación de elementos de mayor competitividad.

Junto a los factores estructurales que caracterizan a la industria, existen otros factores de naturaleza coyuntural que han incidido en los últimos años en el desempeño de la actividad empresarial en la industria. Entre estos últimos cabe mencionar la dificultad de las empresas en acceder a fuentes de financiación privadas, como consecuencia de los efectos de la crisis económica actual, así como la caída de ventas, de la producción y como consecuencia la pérdida de empleo industrial.

REINDUS ha diagnosticado de forma adecuada este problema y ha favorecido el acceso a las ayudas mediante la exoneración de la presentación de avales bancarios como requisito para la concesión de las ayudas. Este criterio no es únicamente predicable de REINDUS, puesto que otras líneas de ayudas del MITYC han flexibilizado sus exigencias para favorecer el acceso de las empresas a las distintas líneas de ayudas.

### **Recomendación 3:**

Para posibilitar una valoración de los efectos netos del programa en el progreso de los territorios y de las industrias de su entorno, debería avanzarse en la construcción de indicadores de impacto en convergencia regional e industrial.

Aunque excede el ámbito competencial del MITyC, un instrumento de interés para ello sería la creación de un registro de ayudas públicas que permita valorar a nivel municipal el efecto neto de cualquier instrumento que incida en ellos, en especial de naturaleza industrial, dado el carácter sectorial de REINDUS.

### *Relevancia del Programa en el conjunto de ayudas de Estado de finalidad regional y en el conjunto de ayudas MITYC*

Por lo que respecta al primer aspecto y considerando el conjunto de ayudas de Estado de finalidad regional, REINDUS tiene una representación limitada aunque ha ido ganando peso desde su inicio. Dentro del periodo temporal que abarca esta evaluación, ha pasado de representar en 2005 el 11,36% del total de ayudas de Estado de finalidad regional destinada a la industria y servicios a un

21,52% en 2008. Esta evolución creciente es consecuente con la orientación dada por la UE a las ayudas estatales, potenciando que las ayudas de Estado se destinen a objetivos horizontales, siendo el desarrollo regional el capítulo más importante. El resto de ayudas ha decrecido en el mismo periodo del 88, 35% en 2005 al 78, 48% en 2008.

Y en cuanto al segundo aspecto, hay que tener en cuenta que REINDUS es un instrumento de corrección de los problemas de la industria desde una óptica territorial, por lo que actúa de forma secundaria en ellos. Esta orientación condiciona la relevancia del programa, frente a otros instrumentos de apoyo a la industria del MITYC de carácter horizontal (apoyo a telecomunicaciones y sociedad de la información, PYMEs) como sectoriales (sectores estratégicos). Su relevancia está también condicionada por el presupuesto asignado, que en 2010 ha sido el 10% del presupuesto total del plan anual de ayudas del MITYC.

#### **Recomendación 4:**

La relevancia del programa podría mejorarse con un aumento del presupuesto asignado, sin embargo no es posible cuantificar en qué medida un mayor presupuesto supondría mayor nivel de convergencia de las regiones ante la falta de información sobre la situación de los municipios que permita valorar el efecto neto e impacto del programa.

### ***El diseño del programa y la coherencia con los objetivos perseguidos***

#### *La estructura de convocatorias*

REINDUS se estructura en torno a un conjunto de convocatorias de distinta naturaleza. Junto a una Convocatoria General, y una convocatoria orientada a los territorios donde se asientan una serie de sectores manufactureros tradicionales (juguete, calzado, textil, marroquinería, muebles, confección, etc.) afectados por procesos de Deslocalización, existen un conjunto de convocatorias de carácter marcadamente territorial: bien municipios, comarcas con tradición y trayectoria industrial, provincias y una CCAA.

A lo largo de los años de existencia del programa han ido proliferando las convocatorias territoriales específicas, que han pasado de representar un 50% del número total de convocatorias en 2005, a un 83% en 2010. Del mismo modo se han incrementado los recursos destinados a este tipo de convocatorias, que han pasado de representar un 25% del total de recursos destinados al programa en el primer año de REINDUS, a un 62% en 2010.

Por otro lado los criterios objetivos para establecer las convocatorias territoriales no han sido ni uniformes a lo largo del tiempo, ni permanentes. Cada convocatoria territorial ha tenido una justificación diferente.

En algunos casos se ha constatado que las convocatorias surgen con posterioridad a la aprobación de un plan de carácter estratégico o global de base territorial o sectorial, en el que se encajan las distintas ayudas de los diferentes departamentos ministeriales, en este caso REINDUS.

Estos elementos, junto con el criterio mantenido hasta la fecha de agotar los recursos destinados a este tipo de convocatorias en las áreas geográficas objeto de actuación, tiene como efecto concentrar un mayor número de recursos en determinadas áreas geográficas muy acotadas, algunas de ellas con un fuerte componente económico basado en actividades primarias (como es el caso de las provincias de Soria, Jaén y Teruel) y de actividades terciarias (el caso del turismo en Canarias). Ello permite una mayor o menor focalización e intensidad de ayudas en dichos territorios, en función del presupuesto específico de cada convocatoria. Pero al mismo tiempo resta o detrae recursos del conjunto del territorio de todo el Estado (Convocatoria General) y de la convocatoria sectorial, destinada fundamentalmente a aquellos territorios de tradición industrial con una fuerte presencia de *clusters* en sectores manufactureros específicos.

Igualmente la estructura de convocatorias restringe el grado de competitividad de los proyectos entre sí (el porcentaje de proyectos beneficiarios con respecto a las solicitudes es mayor en las convocatorias territoriales específicas que en la Convocatoria General y la de deslocalización industrial). De tal modo que la fragmentación de convocatorias puede provocar en términos agregados que no siempre se seleccionen aquellos proyectos que mayor interés puedan tener en cuanto a valor añadido en términos de productividad, competitividad e innovación, en especial en aquellas convocatorias donde el volumen de solicitudes supera los créditos asignados.

### *La elegibilidad de los proyectos*

Los criterios de elegibilidad de los proyectos han ido variando a lo largo del tiempo. Los aspectos a valorar en las solicitudes han sido, fundamentalmente, la calidad y viabilidad técnica del proyecto, las capacidades generales y financieras del solicitante, la viabilidad económica y financiera de la entidad, la realización del proyecto en el ámbito geográfico de la actuación y la generación de empleo en la zona. La calidad y viabilidad técnica alcanza el 20% de la puntuación final, mientras que los dos últimos representan un 25%. Estos criterios han ido ganando peso a lo largo de los años del programa.

Para el cálculo de la puntuación del proyecto en el ámbito geográfico de la actuación, se han consolidado en las dos últimas convocatorias como instrumentos el Análisis Regional Anual y el Atlas de Reindustrialización en España, mientras que con anterioridad los criterios eran básicamente cualitativos. A cada municipio se le asigna una puntuación en función de una serie de indicadores de carácter industrial y de desequilibrio territorial, que se ponderaban, respectivamente, al 40 y el 60%. No obstante, y pese a la elevada puntuación que representa en el conjunto de los criterios, no ha resultado determinante para el reparto de los fondos. Las recta de regresión y coeficientes de determinación hallados, no muestran relación entre mayor puntuación de necesidad del municipio y créditos asignados. Esto es, existen otros factores que inciden en el destino final de los créditos, fundamentalmente otros criterios de puntuación y la estructura de convocatorias.

La inclusión como criterio de ponderación, de la creación de empleo con un peso del 25%, tiene como fundamento que la sociedad se beneficie, a través de la

generación de empleo, de ayudas de carácter público a actividades privadas. No obstante, dicho criterio puede afectar a otro de los objetivos fundamentales de la política industrial: la generación de un tejido productivo intensivo desde el punto de vista tecnológico, con un elevado grado de innovación y de incorporación de I+D. Aunque se ha constatado que el peso asignado a aquellos elementos directamente vinculados con actividades de competitividad, innovación e I+D representan un 27,33 de la puntuación total.

### *La tipología de las ayudas y las áreas de intervención*

La tipología de ayudas articuladas a través de REINDUS resulta adecuada al corresponsabilizar a las empresas beneficiarias con respecto a la seriedad, madurez y viabilidad de los proyectos presentados, al tratarse de préstamos en el área de iniciativas industriales. Dichas ayudas son atractivas en las condiciones establecidas, ágiles y se hacen efectivas con anterioridad a la ejecución de los proyectos. Ello posibilita que no se restrinja el programa a aquellas empresas con suficiente capacidad financiera para ejecutar las inversiones (déficit que presentan las ayudas entregadas *a posteriori*), con lo que las empresas de menores dimensiones y con dificultades puntuales pueden participar en el programa. Por otro lado, en ciertas condiciones, se facilita el acceso a la financiación privada al estar avalados los proyectos con financiación pública.

Uno de los problemas a los que se enfrenta la empresa, sobre todo las PYMES, es la falta de financiación para acometer proyectos de renovación, ampliación, mejora de competitividad o de apertura de nuevos mercados. En este panorama, REINDUS es una fuente de financiación pero no es la única, de forma complementaria el empresario necesita emplear fondos propios, financiación de entidades de crédito y de otras ayudas públicas.

REINDUS presenta evidentes ventajas de financiación para las empresas, tanto directas como indirectas. Directas por las favorables condiciones que ofrece el programa (préstamos a interés cero con un plazo de devolución de 10 años y 5 de carencia) en comparación con la financiación que ofrecen las entidades financieras, aunque a estas ventajas hay que descontar los costes de los avales. Indirectas, porque la propia concesión de la ayuda es garante para que las entidades financieras o de crédito concedan financiación a las empresas.

Las condiciones de financiación del programa pueden entrañar ciertos riesgos al facilitar el acceso a empresas con más dificultad de obtener financiación privada y obliga a los gestores del programa a aplicar criterios más estrictos en el análisis de viabilidad.

Por otro lado la exoneración de los avales en las convocatorias de 2009 y 2010,- que representan un coste para las empresas, con la dificultad añadida de obtenerlos en las condiciones actuales-, representa una evidente ventaja, pero entraña sus riesgos, al provocar una ruptura de la corresponsabilidad de los beneficiarios.

En el área de infraestructuras la participación de entidades locales ha sido activa hasta la fecha y se ha materializado fundamentalmente en el desarrollo de suelo

industrial. De este modo se contribuye a crear las condiciones adecuadas para la localización de proyectos de inversión en los municipios, aunque debe prestarse especial atención a que las iniciativas municipales puedan promover el traslado de empresas limítrofes, en una actuación de competencia entre entidades locales en la atracción de actividades productivas, en el caso de que no exista, o esté correctamente articulada, la definición estratégica de las necesidades a nivel supramunicipal y de los roles que juegan los distintos actores.

#### **Recomendación 5:**

Las actuaciones que se desarrollan en el área de infraestructuras deberían basarse en una correcta identificación y diagnóstico de las necesidades y déficits que tienen las empresas en ámbitos territoriales o sectoriales determinados, debiendo orientarse los proyectos a resolver dichos déficits. Éstos pueden deberse a la carencia de suelo industrial idóneo para la ampliación y localización de industrias, pero, dadas las dimensiones y estructura de las PYMEs pueden encontrarse en otras áreas, tales como servicios a empresas.

Para esta identificación de las debilidades que presentan las empresas existen organismos como los observatorios industriales cuya participación y colaboración en el programa redundaría en una mayor eficacia y eficiencia de los recursos implementados por el mismo.

En cuanto al plazo de ejecución de los proyectos, se ha observado que en determinadas ocasiones pueden resultar especialmente ajustados, fundamentalmente en aquellos proyectos para los que resulta fundamental la obtención de financiación privada, en proyectos complejos o aquellos desarrollados por administraciones públicas, que deben ceñir su actuación a las normas de publicidad y contratación. Esta limitación, derivada de la normativa vigente en materia de subvenciones, se evidencia por el elevado porcentaje de prórrogas concedidas, que alcanza el 77,20% de los proyectos en 2009. El mecanismo establecido de prórrogas permite resolver esta disfunción, aún cuando debería destinarse a dificultades específicas, y no tener el rasgo de generalidad que parece presentar actualmente.

#### **Recomendación 6:**

Una posibilidad a valorar es la realización de convocatorias de carácter plurianual de tal modo que exista una mayor adecuación a la realidad en la ejecución de los proyectos.

#### *El proceso de tramitación y difusión del programa*

Las fases de la tramitación de REINDUS son claras y están bien definidas en tiempo, con instrucciones claras a los solicitantes y disponibles en la web AYUDATEC. Un punto fuerte de REINDUS es el proceso de tramitación de las ayudas, y es un programa ágil en la notificación de la concesión de las mismas a los interesados. La dificultad de la tramitación reside en la documentación técnica y económica a presentar en la fase de solicitud y sobre todo en la fase de

justificación, que dependen de la complejidad de los proyectos presentados. Otro factor de complejidad para las pequeñas empresas es la propia introducción de datos en las numerosas pantallas de AYUDATEC. La implantación de la tramitación electrónica ha facilitado la presentación de documentación y las comunicaciones con los interesados, aunque el proceso de firma electrónica está ocasionando dificultades añadidas en la presentación de solicitudes.

#### **Recomendación 7:**

En relación con la administración electrónica y reconociendo el avance de REINDUS en este ámbito, la mejora a abordar estaría en el sistema de validación a través de firma electrónica, permitiendo la validación por los empresarios o sus representantes legalmente constituidos.

El sistema de seguimiento de los proyectos en términos generales es detallado y correcto. Se han identificado no obstante alguna disfunción en cuanto a la verificación física de la realización así como del mantenimiento de inversiones y empleo. Las propias características del programa (préstamos sin interés a 10 años con 5 de carencia) y la exoneración de avales motiva que el plazo de amortización se alargue hasta los 15 años, período durante el que los préstamos están vivos y con riesgo de no poder cumplir las empresas con sus obligaciones de amortización.

#### **Recomendación 8:**

Para garantizar la consecución de los objetivos que persigue REINDUS sería conveniente reforzar las fases de seguimiento y control de las inversiones y de los compromisos adquiridos en términos de empleo, ampliando los mecanismos de control existentes.

Una posibilidad podría ser potenciar el intercambio de información con autoridades regionales y locales, o la realización por éstas últimas, a instancias del MITyC, de las inspecciones necesarias que garanticen la correcta aplicación de las ayudas concedidas. Todo ello dentro de un marco de mayor coordinación de REINDUS con los instrumentos de apoyo a las regiones o al sector industrial de las CCAA.

A nivel de gestión, REINDUS dispone de un sistema de indicadores incluidos dentro del Cuadro de Mando integral amplio y detallado. No se conoce, sin embargo, si estos indicadores están vinculados a objetivos operativos previamente definidos.

REINDUS es un programa cuyo objetivo general es mejorar los desequilibrios regionales y desde el punto de vista operativo pretende crear y mejorar el tejido industrial sin que se disponga de indicadores de resultados de corrección de los desequilibrios regionales.

### **Recomendación 9:**

Sería necesario seguir avanzando en el establecimiento de indicadores de política regional que permitan medir el grado de progreso en la consecución de estos objetivos para una distribución eficiente de los recursos públicos (subvenciones y préstamos).

Por otro lado debería existir una correcta desagregación de los objetivos estratégicos y operativos que persigue el programa en indicadores de resultados, impacto, gestión y proceso.

Finalmente, los indicadores de impacto existentes se deberían alinear con los indicadores que utilizan la Unión Europea y el MENR para España 2007-2013 para determinar las disparidades regionales.

El conocimiento del programa se produce a través de dos cauces: la publicitación de las ayudas a través de los sistemas de información pública del MITYC y a través de la difusión específica que se realiza en los territorios destinatarios de las ayudas. En el primer aspecto la información, tanto en su diversidad, instrumentos de ayuda, detalle del proceso de solicitud, documentación a remitir y concesión de ayudas (fundamentalmente a través de AYUDATEC) es adecuada y presenta una clara novedad con respecto a otras ayudas, al basarse en la plataforma informática del MITYC. Por lo que se refiere al segundo aspecto se ha observado que la difusión realizada incide más en determinados territorios y convocatorias. Este último aspecto es mejorable. En especial si se considera que parece existir cierta asociación entre el canal de conocimiento y la obtención de la ayuda REINDUS. En los territorios donde se ha realizado acciones de difusión se presentan más solicitudes, aunque ello sea achacable también a que dichas acciones se realizan en las convocatorias territoriales.

### **Recomendación 10:**

Sería conveniente mejorar los mecanismos de comunicación externa del programa mediante la implantación de un plan de difusión que abarcara la utilización de diversos canales de información, fomentando los de ámbito regional y empresarial (Cámaras de Comercio y asociaciones empresariales), y garantizar un alcance generalista, mejorando así la equidad y la transparencia de REINDUS.

## ***Cobertura e intensidad de las ayudas de REINDUS***

### *Cobertura desde el punto de vista territorial*

La cobertura geográfica de REINDUS en relación a la totalidad de municipios de España presenta valores reducidos, sólo el 5% de los municipios han recibido ayudas en 2010. Las causas principales de esta limitación son el propio diseño del programa, vertebrado en convocatorias territoriales con un peso cada vez más elevado en el conjunto del programa, y el presupuesto asignado. Se observa

que aunque el número de municipios que solicitan ayudas REINDUS ha crecido de forma sostenida en el periodo de evaluación 2005-2010, los municipios beneficiarios aumentan en menor medida, lo que está ocasionando la focalización de las ayudas, así como una mayor intensidad de éstas en determinados territorios. Del mismo modo, el porcentaje de municipios correspondientes a las convocatorias territoriales es elevado y se ha ido incrementando hasta el año 2008 (pasó de representar un 28% en 2005 a un 39% en 2008), descendiendo con posterioridad (en 2010 representan un 29%).

El grado de concentración de solicitudes y proyectos aprobados es elevado tanto a nivel de CCAA como de provincias y en ambos casos se correlaciona con convocatorias territoriales específicas lo que evidencia que el grado de competencia de los proyectos en este tipo de convocatorias es relativamente reducido. Por CCAA, Castilla-León y Galicia tienen la mayor concentración con un 47% de proyectos aprobados. A nivel provincial, las provincias pertenecientes a convocatorias territoriales tienen porcentajes que oscilan entre el 47 y 57% de aprobación frente a provincias de la convocatoria general que no llega al 20%. Si nos referimos a Convocatorias las territoriales tienen porcentajes de aprobación que oscilan entre el 50 y 70% frente a la general o deslocalización con porcentajes inferiores a 36%.

#### *Cobertura desde el punto de vista de la intensidad de la ayuda*

La intensidad de ayuda es un elemento que condiciona la realización efectiva de los proyectos cuando no es la esperada por los interesados. La tendencia general observada en el periodo 2005-2010, es el mantenimiento de la intensidad de las subvenciones (del 58 al 64% de los presupuestos solicitados), al tiempo que la intensidad de los créditos concedidos ha descendido (61% en 2010). Por convocatorias las mayores intensidades corresponden a la general y a la convocatoria de Ferrol, Eume y Ortegal (70%). A partir de 2008 se produce aumento de proyectos beneficiarios en mayor medida que el presupuesto del programa, es decir las cuantías de ayuda son menores por proyecto.

Aumentar la cobertura geográfica o la intensidad de ayuda que reciben los proyectos beneficiarios con el mantenimiento del presupuesto actual tiene sus consecuencias en la realización efectiva de los proyectos, pero puede valorarse con una redistribución del presupuesto global de REINDUS. Por otra parte un mayor presupuesto con el diseño actual de presupuestos distribuidos por convocatorias específicas, no tendría que significar necesariamente una mejora en la cobertura del programa.

#### *Cobertura en términos de beneficiarios finales de REINDUS*

Las entidades beneficiarias del programa REINDUS se caracterizan por tener una serie de rasgos en común. Son fundamentalmente de naturaleza privada (69,21%), en su mayoría pequeñas y medianas empresas (76,78%), creadas con posterioridad a 2006 y dedicadas a actividades de la industria manufacturera. La inversión realizada se orienta principalmente a nuevos proyectos, seguida de inversión para ampliación de proyectos.

La administración pública es la segunda actividad con un mayor número de beneficiarios (22,68%), pero la que más beneficiarios obtiene respecto de los proyectos presentados.

En relación al área de actuación donde desarrolla su actividad las entidades beneficiarias, la actividad industrial representa el 61,11% del conjunto de los beneficiarios, distribuyéndose un 57,36% de beneficiarios dentro de actividades manufactureras y otras industrias, y un 4,75% de beneficiarios de actividades relacionadas con I+D y las telecomunicaciones, que tiene todavía un peso relativo reducido en el conjunto de beneficiarios. Dentro de las actividades de la industria manufacturera, las que más beneficiarios tiene son las actividades tradicionales.

En la mayoría de las convocatorias los beneficiarios se concentran en una o dos actividades manufactureras, fundamentalmente en la industria alimentaria y la fabricación de productos metálicos. La convocatoria específica de deslocalización marca la excepción al presentar una mayor distribución de los beneficiarios entre las distintas actividades.

Las actividades encaminadas a mejorar el entorno e incentivar así la actividad industrial, representan el 33,32% del conjunto de beneficiarios. Dentro de éstos, la administración pública es el sector con mayor peso, seguido del sector de la construcción.

Por último se ha detectado un 4,75% de beneficiarios cuya área de actuación son otras actividades no industriales.

Los proyectos beneficiarios sobre el conjunto de solicitudes en todo el periodo de evaluación fueron el 40,70%, variando según sea la naturaleza de la entidad beneficiaria pública (49,11%) o privada (38,3%). La mayoría se concentran en las convocatorias territoriales específicas (un 45%) si se consideran de forma conjunta, la convocatoria general (29,38%) y la específica de deslocalización de sectores (24,85%). Tanto la Convocatoria General como la relativa a deslocalización son las que obtienen menor número de beneficiarios respecto a los proyectos presentados frente a las convocatorias territoriales específicas. En las convocatorias de Ferrol, Nervión, Bahía de Cádiz y Almadén el porcentaje de beneficiarios es superior a los no beneficiarios, indicando una mayor facilidad en la obtención de las ayuda.

#### *Grado de Repetición y tasa de aprobación de los beneficiarios de REINDUS*

El 78,62% de las entidades beneficiarias han obtenido ayuda para un proyecto en el periodo de evaluación, porcentaje que varía según la naturaleza de la entidad beneficiaria. La mayoría de las empresas privadas, las más beneficiarias del programa, han obtenido un proyecto y sólo existe un 16,06% de beneficiarios con más de dos, pudiendo corresponder estos casos bien a proyectos plurianuales o a repeticiones de algunas empresas. En las entidades y empresas públicas participantes (segundas beneficiarias del programa), aunque son algo más las que obtienen un proyecto, es importante el porcentaje de beneficiarias de dos o más proyectos (41,10%), ganando peso respecto a entidades de otra naturaleza cuanto mayor es el número de proyectos beneficiarios. Finalmente se

confirma el apoyo de REINDUS hacia empresas y centros de investigación, grupo donde existe mayor número de proyectos beneficiarios por empresa o centro, aunque en términos generales representen el 2,9% del total de beneficiarios.

Por convocatorias destaca la de la Margen Izquierda del Nervión donde el 57,8% obtienen más de 2 proyectos, y las convocatorias de Ferrol (con porcentajes importantes en 3 y 4 proyectos beneficiarios) y la de Bahía de Cádiz (la que presenta un mayor porcentaje de 4 proyectos beneficiarios) donde se observa que las entidades públicas son las que obtienen en mayor medida una mejor cobertura específica y por tanto, las que presentan una mayor utilización del programa como complemento de su financiación.

El análisis de la tasa de aprobación nos indica la existencia de un cierto grado de concentración de fondos REINDUS en un porcentaje de beneficiarios que consiguen elevadas tasas de aprobación e incluso con tasas del 100% en entidades con varios proyectos presentados. Hay diferencias relevantes en las tasas de aprobación según la naturaleza de la entidad beneficiaria, en concreto las entidades de naturaleza pública consiguen más proyectos beneficiarios en relación al número de proyectos presentados a lo largo del periodo y además, a medida que aumenta el número de proyectos presentados, las entidades de naturaleza pública tienen un mayor peso en tasas de aprobación elevadas que las entidades de naturaleza privada.

Las convocatorias específicas territoriales consiguen tasas de aprobación más altas que las convocatorias General y de Deslocalización, indicando mayor concentración de las ayudas REINDUS, sobre todo en la convocatoria de Ferrol con un porcentaje de beneficiarios con una tasa 100 del 44,44% y la del M. I. Nervión.

### ***Eficacia del Programa en términos de empleo***

Es difícil establecer una inferencia clara y unívoca de en qué grado la ayuda REINDUS ha contribuido por sí misma a la generación o mantenimiento del empleo debido a la variedad de ayudas públicas que confluyen a nivel de empresa y a nivel territorio, y por la multiplicidad de factores externos que intervienen en la creación y evolución del empleo.

El empleo comprometido se concentra en las convocatorias General (33%), Deslocalización (29%) y Bahía de Cádiz, que junto con la convocatoria de la Margen Izquierda del Nervión, son además las convocatorias que se comprometen a crear más empleo. Por tamaño de empresa, el compromiso de creación de empleo es más elevado en empresas de 11 a 250 trabajadores y por CCAA en aquellas que tienen convocatorias específicas.

El análisis del empleo se ha efectuado también con datos de la TGSS respecto a las empresas solicitantes del período 2005-2010. Como tendencia general, tomando como referencia las variaciones interanuales del volumen de empleo observado en las provincias donde se localizan los proyectos de inversión, y con independencia del año en que se recibieron las ayudas, se observa que las empresas beneficiarias del programa crean más empleo que las no beneficiarias,-

salvo ciertas salvedades-, en época de crecimiento económico, mientras que ese dinamismo también se observa en la destrucción de empleo frente a la crisis económica. De hecho, las empresas no beneficiarias del programa pero que solicitan ayudas en cualquier momento del período, tienen un comportamiento más estable, y salvo los años 2006 y 2007, muestran un desempeño en términos de empleo más positivo que las beneficiarias.

Por tipo de contrato, hasta el año 2008,- en época de crecimiento económico-, las empresas beneficiarias crean algo más de empleo estable, aunque con valores muy similares a las empresas no beneficiarias, salvo las que más ayudas reciben (3 o más ayudas). Pero también destruyen algo más de empleo durante la crisis.

Las empresas beneficiarias concentran gran parte del crecimiento del empleo para los años 2006 y 2007 en el empleo indefinido a tiempo parcial y en el empleo temporal a tiempo completo. En período de crisis económica destruyen un volumen mayor de contratos temporales, y es la opción elegida a la hora de contratar en el año 2010.

La variabilidad observada en las empresas beneficiarias,-en especial aquellas que obtienen dos o más proyectos- se confirma al analizar los coeficientes de variación del empleo, donde los contratos indefinidos a tiempo parcial y los contratos temporales a tiempo completo, presentan valores muy elevados.

Tomando como referencia un índice de base 100 para el año 2005, se observa que las empresas beneficiarias tienen una plantilla mayor en todos los años del período y ello a pesar de la crisis económica. De hecho, si se toma como dato comparativo la plantilla de las empresas no beneficiarias, se observa que para todas las empresas beneficiarias existe un volumen mayor de empleo: de manera atenuada en 2006, pero en especial en 2007 en 2008 y 2009.

Si se toma como referencia el volumen de empleo en función del año en que se reciben las ayudas, nuevamente se vuelve a constatar que las empresas beneficiarias presentan un comportamiento más inestable, en comparación con las empresas no beneficiarias, que siguen el patrón del ciclo económico de los años de evaluación. Las empresas beneficiarias que mejor comportamiento muestran en cuanto al empleo son las beneficiarias del año 2008 y 2009.

Si se toma como base de análisis las empresas de menos de cincuenta trabajadores destacan especialmente dos hechos. Por un lado la mayor variabilidad de las tasas de variación interanual del empleo en función del año de la recepción de las ayudas, con respecto a todas las empresas beneficiarias. Por otro lado, en términos generales, siguen la misma tendencia que el conjunto de las empresas en la mayoría de los casos. Si para éstas últimas, cualquiera que sea su volumen de plantilla, la tasa de variación oscila entre un -5% y un 5%, salvo alguna excepción, en las empresas de menos de 50 empleados la oscilación es entre el -15% y 15%. Crean algo más de empleo en los años de crecimiento económico, pero también destruyen algo más de empleo a lo largo de la crisis económica.

Este efecto diferencial entre las empresas, en función del tamaño de plantilla parece confirmar dos extremos: el mayor dinamismo que presentan las PYMES, tanto en la creación de empleo como en la destrucción, y unos resultados netos

de creación de empleo no tan positivos con respecto a las empresas de mayores dimensiones.

Por tipo de convocatoria algunas de ellas mantienen una tendencia especialmente positiva en materia de empleo si se compara las beneficiarias con las no beneficiarias. Es el caso de la Convocatoria General y la convocatoria de deslocalización industrial.

Conforme más intensivas son las ayudas, mejores resultados se aprecian. En el caso de la Convocatoria General destaca en especial el hecho de que, aun a pesar de la crisis económica, aquellas empresas con ayudas no muestran valores negativos, esto es, no destruyen empleo, y que conforme más intensivas son las ayudas, mejores resultados se aprecian.

Las tendencias apuntadas en las tasas de variación vuelven a observarse en los índices de base 100. En las convocatorias de Canarias y de Ferrol, Eume y Ortegal las empresas no beneficiarias tienen más empleo que las empresas beneficiarias en 2010 con respecto a 2005. Es destacable que en la convocatoria de Ferrol las empresas con mayor intensidad de ayudas hayan mantenido su volumen de empleo, mientras que las no beneficiarias y las que obtienen una ayuda incrementan su empleo en un 20-25%.

### ***Eficacia del Programa en términos de inversión movilizada***

Las ayudas REINDUS han producido la movilización de inversiones principalmente de carácter productivo en empresas privadas y en edificación y terrenos en entidades y empresas públicas, lo que se corresponde con el área de actuación donde se clasifican.

En general, los proyectos beneficiarios (2.808 proyectos) destinan partidas de su presupuesto tanto a inversión productiva (en promedio el 50,29%) como a inversión en edificación y terrenos (39,59% en promedio) según las características de los proyectos que vayan a ejecutar. Los que implican principalmente incorporación de tecnología no invierten en edificación y terrenos, mientras que aquellos destinados a ampliación de líneas de producción o de establecimiento de nuevas líneas frecuentemente realizan inversiones en naves o nuevos establecimientos. Un 26,7% de los proyectos beneficiarios no realiza ninguna inversión productiva, el mismo porcentaje de beneficiarios que no lo hace en terrenos. En el periodo de evaluación, se ha observado que ha ido aumentado la inversión productiva movilizada en detrimento de la inversión en edificación, terrenos y urbanización. La media de inversión por proyecto es de 1.285.593€ en inversión en urbanización, terrenos y edificación y 1.889.774€ en inversión productiva.

Las empresas con independencia de su tamaño se orientan en mayor media inversiones productivas, aunque se observa que en el caso de microempresas los proyectos beneficiarios diversifican más acercando la inversión productiva a la inversión en urbanización, terrenos y edificación, lo que indica que REINDUS en este segmento está favoreciendo la ampliación de líneas de producción con traslados o ampliación de naves, mientras que en grandes empresas favorece la

modernización industrial con adquisición de maquinaria o mejora de sistemas de producción existentes o sin necesidad de ampliar sus instalaciones.

Las entidades y empresas públicas lógicamente orientan las ayudas REINDUS sobretudo a invertir en suelo y en edificaciones, destinando el mayor porcentaje del presupuesto de los proyectos a estos fines, siendo más bajas las inversiones en colaboraciones o subcontrataciones externas donde se incluyen los proyectos de servicios a empresas.

La inversión movilizada por REINDUS se concentra en 5 actividades empresariales, siendo la mayoritaria la industria manufacturera (la que más proyectos beneficiarios tiene) con una inversión principalmente productiva (con una media del 55,74% del presupuesto de los proyectos). Sólo el 4,5% de estos proyectos no realiza este tipo de inversión. La inversión media en la industria manufacturera es de 2,41 millones € en inversión productiva y 1,31 millones € en inversión en edificación, urbanización y terrenos.

Dentro de las convocatorias específicas, Canarias y Deslocalización se caracterizan por incorporar proyectos con alto porcentaje de inversión productiva, frente a las convocatorias de la Margen Izquierda del Nervión o Ferrol donde los proyectos tienen alta inversión en urbanización, terrenos y edificación. Atendiendo a la dimensión de los proyectos por las cantidades de euros invertidas, las convocatorias de la Margen Izquierda del Nervión, la de Campo de Gibraltar y Bahía de Cádiz, son por este orden las que tienen una media de inversión en euros más elevada y por el contrario, Canarias la más baja.

Las PYMES en el periodo evaluado han sido el objetivo de REINDUS, concentrando el mayor porcentaje de proyectos beneficiarios, por delante de de las entidades públicas y empresas y organismos públicos.

A partir de las entrevistas realizadas a empresarios y del resultado de la encuesta a entidades participantes puede concluirse que REINDUS es crucial para la realización de los proyectos. Los beneficiarios reconocen que sin las ayudas no habrían realizado el proyecto (el 40% de encuestados) o habrían optado por el desarrollo de proyectos menos ambiciosos. La mayoría de los participantes consideran que REINDUS ha permitido mejorar su facturación, la calidad de sus productos, mejorar sus líneas de trabajo o reducir sus costes de producción. Finalmente consideran que los fondos REINDUS ejercen un influjo positivo en las empresas de las zonas que los reciben, en especial señalan el impacto en la viabilidad de las empresas y su capacidad de generar empleo.

#### **Recomendación 11:**

REINDUS es un programa cuyo objetivo industrial es la reindustrialización de territorios lo que conlleva actuar tanto en el entorno para atraer inversión como en iniciativas industriales, y dentro de estas últimas, en proyectos que estén orientados a los objetivos del nuevo modelo productivo las actividades industriales vinculadas.

Los resultados de las inversiones movilizadas indican que el programa en cuanto a iniciativas industriales está movilizando inversiones para modernizar sectores

tradicionales existentes y en menor medida las orientadas a la diversificación industrial y el cambio del modelo productivo.

En cuanto al entorno donde operan las industrias, las inversiones movilizadas se centran en la adquisición de suelo y edificaciones por parte de entidades públicas principalmente y en menor proporción en dotar de servicios comunes a las empresas.

Las inversiones en colaboraciones externas o en empresas de servicios avanzados a las empresas son limitadas, lo que deviene en carencias para estimular los sistemas tipo clúster (exceptuando casos concretos en la convocatoria de deslocalización).

Por estas razones, se recomienda seguir avanzando en la selección de proyectos que orienten sus inversiones a los objetivos de política industrial del MITYC (plan industrial 2020 principalmente), y dentro del área de infraestructuras a proyectos orientados a dar servicios comunes a las empresas teniendo en cuenta que las entidades públicas pueden obtener financiación para infraestructuras a través otros instrumentos públicos "especializados" en este tipo de financiación. Lo que nuevamente remite a la necesidad de reforzar las vías de colaboración y cooperación entre los distintos instrumentos de ayudas públicas, tanto desde una perspectiva horizontal como vertical.

### ***Valoración del programa por la población objetivo***

Los resultados de la encuesta muestran que la valoración de REINDUS es claramente positiva tanto entre beneficiarios como entre no beneficiarios. Esta valoración es igual de positiva entre las empresas como entre las entidades de naturaleza pública.

En términos generales, los solicitantes del programa valoran mejor los contenidos que el proceso. El aspecto más valorado, en general, es la tipología de las ayudas: préstamos a 10 años, con 5 años de carencia y sin tipo de interés, seguido de la posibilidad de renunciar a las ayudas. También la compatibilidad de las ayudas. Llama la atención que en el análisis cuantitativo, la disponibilidad de ayudas con anterioridad a la realización de la inversión sea la cuestión peor valorada entre las cuestiones relativas al contenido.

En cuanto a los procesos destaca la calidad de la información suministrada y la facilidad para presentar la solicitud y la documentación necesaria.

Las bolsas de entrevistados críticos son marginales<sup>109</sup>. En lo relativo a aspectos vinculados al proceso, todos coinciden en la necesidad de dar mayor publicidad al programa. A partir de aquí, la valoración está segmentada: las empresas piden "menos papeleo" y las entidades una mayor rapidez de respuesta. Finalmente los no beneficiarios se muestran menos críticos que los beneficiarios.

---

<sup>109</sup> Se consideran críticos aquellos encuestados que califican cualquier elemento del programa con una puntuación de 4 o inferiores con respecto a una escala de 1 a 10 tienen tal consideración en dicha cuestión.

## BIBLIOGRAFÍA:

ALCAIDE PABLO, (2009). *Avance de las magnitudes económicas españolas en 2009 y serie provisional de Balance Económico Regional. Años 2000-2009*. Cuadernos de Información Económica, 214, enero 7febrero. Economía Española.

ARAUZO CAROD JM Y VILADECANS MARSAL E (2006). *El impacto regional de la renovación de la industria tradicional*. Economía Industrial N° 355/356.

ARIAS Y COSTAS (2001). *El eslabón perdido de la descentralización*. Claves de razón práctica n° 114. Madrid.

AUDRESTCH, D Y CALLEJÓN (2007). *La política Industrial actual: conocimiento e innovación empresarial*. Economía Industrial N° 363

BOIX, R. y GALLETTO, V. (2006). *Sistemas locales de trabajo y distritos industriales marshallianos en España*, Economía Industrial, n° 359. ISSN: 0422-2784.

BOIX R y GALLETTO V (2004). "Identificación de Sistemas Locales de Trabajo y Distritos Industriales en España". Departament d'Economia Aplicada, Universitat Autònoma de Barcelona.

CUADRADO Y MAROTO (2008). "Convergencia regional en productividad y cambios en la estructura productiva". Instituto Universitario de Análisis Económico y Social. Universidad de Alcalá. Madrid. ISSN: 1139-6148

FUNDACIÓN BBA (2008). *Las Fuentes del Crecimiento Económico Regional. Cuadernos Fundación BBVA, Capital y Crecimiento*, N° 10/2008

GANDOY JUSTE R Y GONZÁLEZ DÍAZ B,(2006) *El comportamiento de la industria tradicional: Crecimiento y competitividad*. Economía Industrial N° 355

INE (2010) "Panorámica de la Industria". NIPO 605-10-013-6  
Marco Estratégico Nacional de Referencia de España 2007-2013. 2007. Unión Europea.

MAS VERDÚ, F (2006). *Política industrial y sectores tradicionales: Un análisis de la experiencia española reciente*. Economía Industrial N° 355/356.

MEHA (2008) "La programación regional y sus instrumentos. Informe anual 2008". E- publicaciones. . Dirección General de Fondos Comunitarios

MEHA (2009) "La programación regional y sus instrumentos. Informe anual 2008". E- publicaciones. Dirección General de Fondos Comunitarios

MITYC (2006) *Papeles Informativos n° 14: Distritos Industriales*

MITYC (2007) *Papeles Informativos n° 17: Ayudatec, Portal de ayudas del*

MYRO R, FERNANDEZ OTHEO CM, LABRADOR L, BAIDES A B, ALVAREZ M E Y

VEGA J (2008). "Globalización y Deslocalización. Importancia y efectos para la industria española". Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, Dirección General de la Pequeña y mediana empresa

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA (2001). "Fondos estructurales y convergencia regional. Fundación Cajas de Ahorros. Madrid

SIERRA RODRIGUEZ (Coord) (2009) "Las ADR'S españolas: visión y retrospectiva". Asociación Española de Agencias de Desarrollo Regional. Murcia

TRULLÉN J (2007) *La nueva política industrial española: Innovación, Economías externas y productividad*. Economía Industrial N° 363.

TRULLÉN, J. (2006): *Distritos industriales marshallianos y sistemas locales de gran empresa en el diseño de una nueva estrategia territorial para el crecimiento de la productividad en la economía española*. Economía Industrial, N° 359.

VELASCO. (2000). *La descentralización de la política industrial española. 1980 – 2000*. Revista de Economía Industrial 335/336.200

VILADECANS MARSAL E (2003). *Economías externas y localización del empleo industrial*. Revista de Economía Aplicada Número 31 (vol. XI), 2003

VILLAVERDE CASTRO, J (2007) *Crecimiento y convergencia regional en España. (Algunas) causas del Cambio*. Papeles de Economía Española, N° 111, 2007.

URUEÑA GUTIERREZ, B (2006) *Las Agencias de desarrollo Regional en España: balance de 25 años de existencia*. Colección Mediterráneo Económico: Un balance del Estado de las Autonomías, núm. 10. Caja Rural Intermediterránea

### **Documentación Unión Europea:**

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2010). "Conclusiones del V Informe sobre cohesión económica, social y territorial: el futuro de la política de cohesión". COM(2010) 642/3

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2008). "Quinto informe de situación sobre la cohesión económica y social -Las regiones crecen y Europa crece". COM(2008) 371 final.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2008). "Libro Verde sobre la cohesión territorial. Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte". COM (2008) 616 final.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2007). "Revisión intermedia de la política industrial. Una contribución a la estrategia de crecimiento y empleo de la UE". Com(2007) 374final.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2006). "Una Europa global: competir en el mundo. Una contribución a la Estrategia de crecimiento y empleo de la UE". COM (2006) 567 final.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2005). "Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo. Relanzamiento de la estrategia de Lisboa". COM(2005) 24 final.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2005). "Implementación del programa comunitario de Lisboa: Un marco político para fortalecer la industria manufacturera de la UE- hacia un enfoque más integrado de política".

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2003). "Algunas cuestiones de la competitividad en Europa: hacia un enfoque integrado". COM (2003) 704 final.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2002). "La política industrial en la Europa ampliada". COM (2002) 714 final.

COMISIÓN EUROPEA (2010). "Evaluación de la política regional. Perspectivas y resultados". PANORAMA INFOREGIO. Política Regional

COMISIÓN EUROPEA (2008). "El Libro Verde SOBRE la cohesión territorial: el camino a seguir". PANORAMA INFOREGIO. Política Regional.

COMISIÓN EUROPEA (2008). "UE Cohesion Policy 1988-2008 Investing in Europe". INFOREGIO PANORAMA. Regional Policy.

COMISIÓN EUROPEA (2008) "Vademécum. Legislación comunitarias en materia de ayudas estatales". Dirección general de Competencia. Unión Europea.

COMISIÓN EUROPEA (2008) "Regions 2020. An Assesment of Future Challenges for UE Regions". Política Regional.

COMISIÓN EUROPEA (2007). "Cuarto Informe sobre cohesión económica y social. Crecimiento de las regiones, desarrollo de Europa. Unión Europea Política Regional". Política Regional.

COMISIÓN EUROPEA (2007). "Mapping progress. Key findings from the updates of the mid-term evaluations. European Cohesión Policy 2000-2006". Regional Policy

COMISIÓN EUROPEA (2007). "La política de cohesión 2007-2010. Comentarios y textos oficiales". Política Regional.

COMISION NACIONAL DE LA COMPETENCIA (2009) Informe Anual ayudas Públicas 2009.

COMISION NACIONAL DE LA COMPETENCIA (2008) Informe Anual ayudas Públicas 2008.

DIARIO OFICAL DE AL UNIÓN EUROPEA (2006). Directrices sobre las ayudas de Estado de finalidad regional para el periodo 2007-2013. (2006/C 54/08).

EUROPEAN CLUSTER OBSERVATORY (2008). The European Cluster Memorandum. Promoting Eupean Innovation through Clusters. An Agenda for Policy Acción







GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE POLÍTICA TERRITORIAL  
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

