

El Instituto de Promoción Industrial de Andalucía (I. P. I. A.)

Ricardo Sánchez de la Morena.

Director General del IPIA.

José María Bueno.

Consejero del IPIA.

1. INTRODUCCIÓN.

El objeto fundamental de estas páginas está centrado en revisar someramente el nacimiento y desarrollo del Instituto de Promoción Industrial de Andalucía (en adelante nos referiremos a él por sus siglas IPIA) así como hacer un pequeño resumen de lo que ha sido su actuación a lo largo del tiempo transcurrido desde su creación.

En orden a situar el IPIA en el marco de la Administración Autónoma de Andalucía puede ser conveniente recordar brevemente el proceso político que va configurando progresivamente tal Administración.

Andalucía inició, tras las elecciones generales de 1979, el proceso que le permitió acceder a la Autonomía por la vía del artículo 151 de la Constitución. Este proceso, que fue largo y difícil, culminó con el refrendo del Estatuto de Autonomía en octubre de 1981. De acuerdo con el Estatuto se celebraron, en mayo de 1982, las elecciones al Parlamento de Andalucía del que, posteriormente, emana el primer Gobierno de la Comunidad Autónoma.

En paralelo a este desarrollo político se produce un proceso, que ya puede considerarse totalmente finalizado, de transferencias de competencias desde la Administración Central del Estado hacia la Comunidad que va, de esta manera, configurando su propia Administración Autónoma. De acuerdo con el desarrollo político se pueden diferenciar dos etapas, la primera que se inicia el año 1979 y finaliza con las elecciones al Parlamento, que se conoce como Pre-autonomía, y la segunda desde la constitución del Parlamento que da lugar, como se decía anteriormente, al Gobierno Andaluz.

Una vez dadas estas coordenadas fundamentales puede revirarse el nacimiento y desarrollo del IPIA.

2. CREACIÓN Y DESARROLLO DEL IPIA.

En la época que denominamos pre-autonomía (1981) la Junta de Andalucía crea un organismo autónomo (IPIA) cuyo objeto es el impulso y desarrollo de nuevas industrias en Andalucía. Dado que en esta época la Junta de Andalucía no tiene apenas competencias en materia de política económica la actividad primera del IPIA se centra en actuaciones relativas a coordinación e información.

En el campo de la coordinación se trata de unificar todos los esfuerzos del sector público en materia de industrialización que actúan de forma dispersa, con criterios de intervención distintos, con requisitos diferentes e, incluso con exigencias de documentación distintas de un organismo a otro.

Por lo que se refiere al campo de la información el IPIA pretende, en esta primera época, dar a conocer Andalucía a los inversores extranjeros y dar a conocer las posibles ayudas tanto a inversores extranjeros como a los propios inversores españoles y andaluces que desconocen con precisión toda la maraña de apoyos públicos. En paralelo el IPIA ofrece otro tipo de información de interés para los posibles empresarios y cuál es la relativa a los siguientes extremos:

- Existencia y coste de suelo industrial.
- Nivel de cualificación de la mano de obra.
- Condiciones para la obtención de beneficios oficiales.

Igualmente promueve la creación de sociedades mixtas buscando socios en Andalucía y presta apoyo técnico en el proceso de implantación.

Con estos objetivos el IPIA funciona durante casi dos años en los que desarrolla actuación de

información y coordinación tanto en Andalucía como en España y fuera de ella promoviendo charlas, asistiendo a Ferias Nacionales e Internacionales, haciendo folletos explicativos en Inglés, Francés, Alemán y Castellano que reparte profusamente, coordinando diversos servicios de las Diputaciones y distintos Organismos Públicos que apoyan la industrialización.

El acceso a la Autonomía con la constitución del Parlamento Andaluz del que emana el primer gobierno de la Comunidad Autónoma, la asunción de competencias en materia de Política Industrial y Económica junto con la propia experiencia de funcionamiento del IPIA determinan el cambio de orientación del Instituto que se produce en marzo de 1983.

Con objeto de perfilar con la mayor exactitud posible el actual sentido del IPIA puede ser interesante revisar la exposición de motivos de la ley de creación. En ella puede leerse.

«La necesidad de incrementar la participación de la industria en el conjunto de la economía andaluza es de tal importancia que va a determinar en gran medida el papel que en el futuro desempeñará nuestra región en la economía española.

El que Andalucía pueda suministrar productos suficientemente elaborados, el conseguir un mayor equilibrio en su balanza comercial, el que disminuya el paro y la emigración, son aspectos que van a depender de que se consiga realizar una industrialización, basada en el aprovechamiento de los recursos naturales existentes y que sea capaz de integrar la desarticulada estructura económica andaluza, fundamentada en el desarrollo de aquellos sectores con perspectivas de futuro, a la vista de la situación internacional existente y de la incorporación de España en la C.E.E.

Esta realidad hace necesario dar un fuerte apoyo al desarrollo industrial de Andalucía, que comience por una labor de promoción, establecida la política que seguirá el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía.

La situación actual de los organismos que actúan en el campo de la promoción industrial muestra una insuficiente coordinación en el ámbito andaluz.

Por otra parte es un hecho que en Andalucía no hay suficientes proyectos con viabilidad demostrada, que permitan en un momento determinado utilizar fuentes de financiación existentes para la creación de Industrias con garantías de subsistencia saneada.

El Instituto de Promoción Industrial de Andalucía tiene como fin fundamental subsanar las deficiencias, someramente apuntadas y conseguir un desarrollo equilibrado del sector industrial en el futuro».

Las funciones específicamente asignadas al IPIA en esta etapa son las siguientes:

a) Promover la iniciativa pública y/o privada en cuanto a la creación de industrias.

b) Coordinar y fomentar los medios que puedan arbitrarse para estimular la industrialización en Andalucía.

c) Coordinar y desarrollar el sector público industrial.

d) Realizar estudios y asesoramientos técnicos, jurídicos y económicos.

e) Apoyar a la pequeña y mediana empresa industrial.

f) Fomentar la mejora de la gestión y la tecnología de las empresas industriales.

g) Informar de los beneficios y ventajas que la Administración ofrece para la inversión industrial en Andalucía.

h) Calificar los proyectos con respecto a las ayudas oficiales.

i) Crear un fondo de documentación que incluya toda la información que interese a los inversores en Andalucía.

j) Fomentar y desarrollar las Sociedades de Garantía Recíproca.

k) En general cualquier otro aspecto que favorezca el desarrollo industrial.

Estas funciones, junto con otras que la propia dinámica de funcionamiento del Instituto ha ido generando, han marcado la actuación en el tiempo transcurrido desde su creación a la actualidad.

En este sentido se han ido estructurando las líneas fundamentales de actuación del IPIA tratando de alcanzar los siguientes objetivos:

- Racionalización y mayor articulación de los procesos productivos de los recursos propios de la Comunidad Autónoma.
- Incremento del valor añadido en la Región.
- Comercialización de los productos finales.
- Asesoramiento tecnológico y de diseño necesarios.

Se trata pues de un Instituto que tiene fundamentalmente la misión de *actuar* de inmediato so-

bre el propio terreno de los problemas existentes, tanto al nivel sectorial citado como en el ámbito de poblaciones o comarcas determinadas, en las que coinciden diversas actuaciones que obligan a una programación y coordinación de conjunto.

El IPIA presta así una labor insustituible ante los problemas reales del actual subdesarrollo andaluz ya que aporta a las unidades y ramas productivas en Andalucía, y fundamentalmente a las pequeñas y medianas empresas (PYME), el conocimiento técnico sobre la mejor organización empresarial en esos sectores o ramas productivas así como la información fundamental necesaria sobre las líneas de invocación tecnológicas posibles y viables, sobre las líneas de crédito más adecuados que puedan alcanzarse.

El IPIA ejecuta pues hoy un tipo de política o estrategia de desarrollo en Andalucía con un fuerte contenido *pragmático* (de inserción en la realidad actual) ante sectores que requieren de un impulso considerable en cuanto a la *organización de la oferta productiva*, excesivamente disgregada y dispersa ante situaciones de mercado donde existe un claro predominio de los compradores y en los que, por lo general resulta absolutamente preciso mejorar o implantar los entes de comercialización de dichos productos, introduciendo en ellos todas las innovaciones propias de diseño, calidad, marca y origen de los mismos.

Intenta asimismo el IPIA aproximar los sectores real y financiero de la economía andaluza tratando de aportar a aquél la información necesaria sobre acceso a éste, y ofreciendo al sector financiero en Andalucía los resultados de la propia intervención del IPIA en la trama sectorial o comarcal real de nuestra Comunidad Autónoma mediante los correspondientes Planes de Actuación.

Para realizar todas estas funciones el IPIA ha firmado convenios con el IMPI (Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa Industrial) así con el CDTI (Centro de Desarrollo Tecnológico e Industrial) del Ministerio de Industria, y se encuentra en la actualidad completando su propia estructura operativa mediante la instalación de una red de gerencias provinciales, en colaboración con las correspondientes Diputaciones de las provincias andaluzas, a fin de coordinar todas las antiguas y actuales competencias en materia de promoción industrial regional.

3. PLANES DE ACTUACIÓN.

La actividad principal del IPIA se desarrolla en este sentido a través de los denominados PLANES DE ACTUACIÓN, conjunto coordinado y

sistematizado de acciones que permiten abordar global y pragmáticamente todos los aspectos relativos a la actividad manufacturera concreta que se intenta promover o impulsar, de modo que se contemple íntegramente el ciclo completo del proceso productivo en cuestión, o bien un grupo diverso de actuaciones que se coordinan en un ámbito territorial o comarcal determinado de nuestra Comunidad Autónoma.

Al insistir en el enfoque pragmático de los Planes de Actuación del IPIA, se define pues éste no como una mera consultoría o gabinete técnico de documentación y asesoramiento sobre proyectos industriales posibles, sectoriales o territoriales en Andalucía, sino más bien como un organismo que, de manera eficaz o realista, y *sobre el propio terreno* del proyecto en cuestión, se incardina desde el principio en la propia dinámica de dicho proceso, con la *finalidad de actuar en él y no solamente* de realizar su estudio y diagnóstico, y participando de manera activa en el *concierto* con, y la *coordinación* de, los agentes económicos y sociales implicados, a fin de fijar conjuntamente los objetivos y medios concretos que se han de plasmar en la creación de nuevas empresas, las sustitución o reconversión de otras, o en todo caso, en la generación de *una entidad dinamizadora o estructura de gestión capaz de garantizar la continuidad de dicha actividad una vez concluido el Plan de Actuación*.

Las iniciativas en cuanto a la *génesis de los Planes de Actuación* pueden partir del mismo Instituto, quien constata y valora —como brazo ejecutor de la política económica del Gobierno Andaluz— aquellos procesos industriales que pueden resultar de interés para Andalucía, o bien puede partir dicha iniciativa de otros agentes como Entidades Públicas, provinciales o municipales, Asociaciones empresariales o sindicales, u otros.

El Plan de Actuación se sustenta desde el inicio en una efectiva *motivación* existente en los agentes implicados, aspecto éste verdaderamente determinante para la vitalidad y hasta el propio éxito del Plan de Actuación. Asimismo, el Plan de Actuación se elabora de manera concertada con dichos agentes económicos y sociales, comenzando por la *fase de definición o diagnóstico concreto del proyecto «in situ»*, de forma que dichos agentes son llevados a participar desde el primer momento y de manera colectiva —a través de *comisiones de trabajo*—, tanto en el mencionado diagnóstico como en el diseño de las líneas de actuación posibles e inmediatas, aspectos ambos que el IPIA se ocupa de *impulsar y coordinar*, responsabilizándose en el asentamiento necesario solicitado, tanto directa como indirectamente, a través de la contratación derivada y concertada de los infor-

mes técnicos precisos a entidades consultoras, que se someten asimismo a la propia dinámica de los Planes de Actuación, y no a la inversa.

El Plan de Actuación que así se va delimitando es esencialmente *abierto*, esto es, va precisando progresivamente el conjunto de acciones que inicialmente se plantean a partir del diagnóstico de los problemas básicos y de las informaciones obtenidas de los propios agentes implicados, hasta lograr el ajuste más preciso, tras los análisis o informes adicionales que procedan de objetivos, fases, plazos e inversiones de dicho Plan de Actuación.

La ejecución del Plan de Actuación así implementado se lleva a cabo también, como se ha indicado, por la *Comisión de Seguimiento* que agrupa a los representantes de los organismos, asociaciones y agentes intervinientes en el Plan, con el correspondiente calendario de trabajo.

En definitiva, el IPIA, como coordinador general y organismo que concentra acciones dispersas, garantiza la realización del Plan de manera rápida y eficaz, ocupándose pues de conseguir, dentro de la formulación del Plan, una problemática asumida por todas las fuerzas existentes, y el conjunto de soluciones acordadas es lo que da contenido al propio Plan de Actuación.

En concreto, el IPIA viene abordando Planes de Actuación sobre sectores muy directamente referidos a la explotación de recursos naturales andaluces, procesos manufactureros artesanos o industriales incipientes, así como agroindustriales o piscícolas de futuro, que hasta el momento o no han sido impulsados o, lo que es más corriente, no posean una adecuada organización o gestión empresariales, que se traduce en una muy escasa aportación en términos de valor y empleo, y colaborando a dificultar la mejor articulación de la planta productiva propia.

Aunque la descripción detallada de cualquier Plan de Actuación podría ser objeto de un artículo completo puede ser interesante anunciar brevemente algunos de los más característicos.

4. ALGUNOS PLANES DE ACTUACIÓN.

El IPIA ha acometido planes de actuación sobre los siguientes sectores y/o localizaciones:

- *El Sector Corchero*, en el que Andalucía produce el 60% de todo el corcho del Estado español y casi el 20% de la producción mundial, pero donde solamente se venía industrializando en la región una mínima cantidad, exportándolo al exterior de la Comunidad Autónoma en bruto;

- La reordenación de la Industria de *Marroquinería de Ubrique*, pueblo de la Sierra de Cádiz donde los casi 17.000 habitantes viven de dicha actividad tradicional, mundialmente conocida y donde la nula o inexistente comercialización de los productos, más la profusión de actividades inmersas en la economía sumergida venían deteriorando progresivamente la situación;
- Reestructuración de las industrias del *Mármol de Macael*, en la provincia de Almería, donde cuatro municipios disponen de muy importantes existencias de mármol de gran calidad, y que da trabajo a más de 7.000 personas, con deficiente comercialización y notables carencias en tecnología y diseño, que tratan de corregirse mediante el Plan de Actuación;
- Reorganización y saneamiento de la actividad *Ladrillera Tradicional en Bailén* (Jaén), núcleo importante de industrias cerámicas de ladrillo sencillo que aprovecha las excelentes arcillas de la zona y donde confluyen una excesiva dispersión de oferentes, así como un segmento de economía sumergida, que provocan precios sostenidos a la baja, incluso por debajo de los costes de producción originado todo ello por la crisis de la construcción;
- Sobre la Explotación y Manufacturación del *Pino Piñonero en Andalucía Occidental*, que presenta por sí sola el 49% del total de superficie arbolada del Estado, siendo España el primer exportador mundial de este fruto seco y que venía siendo subastado en el árbol por los Ayuntamientos, principales propietarios de monte con pino piñonero, dejando sin completar las restantes fases de desgrane y descascarillado del piñón, para beneficio de un reducido grupo de empresas foráneas a Andalucía.

De todos ellos el *Plan de Reordenación de la Industria Marroquinera de Ubrique* es el primero que se puso en marcha y por ello puede merecer un comentario algo más detallado.

Toda la economía y la población de Ubrique (17.000 habitantes, situado en la sierra de Cádiz), gira en torno a la industria marroquinera. Existen cerca de 200 empresas de las que sólo hay una con 100 trabajadores.

Dado que el trabajo es básicamente artesanal (el 40% del valor del producto es mano de obra y otro tanto materia prima) la presión sobre los costes de las cargas sociales de un trabajador (equivalente a un 30-40% del salario) es muy fuerte. Esto

ha promovido un notable descenso de la población empleada en las fábricas y un incremento paralelo del trabajo clandestino (encargado por una empresa a una persona que trabaja en casa y que por tanto no tiene cargas sociales). Este proceso llegó a provocar una situación de competencia muy fuerte en precios y de deterioro progresivo de la calidad, mundialmente conocida, de los productos de Ubrique e incluso originando un ambiente de crispación social y de enfrentamiento entre los diversos estamentos.

Ante esta situación el IPIA inició una serie de contactos con el Ayuntamiento, Asociación de Empresarios, Empresarios no asociados, Cooperativas y Centrales Sindicales que culminaron en el diseño de un plan de acción aprobado por todos ellos y que, en la actualidad, está finalizado. Este plan ha consistido en líneas generales en dos actuaciones complementarias.

Creación de un Ente (Sociedad mixta de Servicios Municipalizada) propietario y administrador de la marca «Legítimo Ubrique» que establece las normas de calidad que debe cumplir cualquier producto que lleve la marca y que controla la calidad de los productos fabricados con dicha marca. Además este Ente establece los mecanismos necesarios para la promoción de la industria artesanal (creación de un centro de diseño y potenciación de un centro de formación profesional artesanal) y es el garante de que la competencia se realice lealmente controlando la producción de las distintas empresas con la venta de los marchamos de la marca que se incorporan a los productos (impidiendo así que los productos clandestinos puedan utilizar la marca).

Creación de una empresa Comercializadora con un capital social de 120 millones de pesetas que se encarga del aprovisionamiento de materias primas y de la comercialización de los productos fabricados tanto en el mercado interior como en el exterior.

En la actualidad la situación es la siguiente: El Ente se ha constituido con la presencia mayoritaria del Ayuntamiento y la Diputación de Cádiz y en él participan los Empresarios y Sindicatos. Las normas de calidad se han elaborado y han sido aceptadas por todos los fabricantes. En paralelo se conoce con bastante exactitud el número de piezas que una empresa puede fabricar según el número de trabajadores «legales» con que cuente. El Ente ha realizado ya una campaña de publicidad para dar a conocer la marca.

La empresa comercializadora está ya constituida con las siguientes aportaciones de capital:

Ayuntamiento	8 millones de ptas.
Diputación	10 millones de ptas.
SODIAN	10 millones de ptas.
SOPREA	10 millones de ptas.
IMPI	15 millones de ptas.
Administradora (ENTE) . .	8 millones de ptas.
Caja Ahorros de Jerez . . .	8 millones de ptas.
Empresarios y trabajadores	34 millones de ptas.

Igualmente se ha establecido un convenio con el Instituto Nacional de Fomento a la Exportación (INFE) para la comercialización de los productos en el extranjero. En estas condiciones el IPIA está abandonando ya su participación en Ubrique.

5. OTRAS LÍNEAS DE ACTUACIÓN.

Desde su creación el IPIA ha desarrollado otros tipos de actuación que no encajan en la filosofía de los Planes de Actuación mostrada anteriormente. Dentro de este campo la línea más importante es la dirigida específicamente a las PYME tanto en materia de asesoramiento como de información. En este sentido, la Ley del Plan Económico 84-86 encomienda al IPIA la divulgación de todos los mecanismos de apoyo a las PYME.

El IPIA centra su actuación en el establecimiento de objetivos que de acuerdo con el Plan Económico 84, elaborado por la Consejería de Economía, Planificación, Industria y Energía tratan de superar los problemas tanto estructurales como coyunturales que afectan a las PYME en Andalucía.

Entre otros, están siendo objeto de atención los siguientes:

5.1. Deficiente Estructura Financiera de las PYME.

Uno de los lugares comunes en cualquier diagnóstico sobre la situación de las PYME es, justamente, la deficiente estructura financiera con costes de financiación desorbitados y con grandes riesgos asumidos por los empresarios.

- a) *Objetivo del IPIA.* Ante un problema como el descrito, el objetivo del IPIA es continuar facilitando a las PYME el conocimiento y acceso a la financiación oficial en condiciones lo más ventajosas posible.

- b) *Actuaciones efectuadas.* Cuaderno orientador de divulgación de todas las fuentes de financiación para que sea guía de todo pequeño y mediano empresario en todo lo que se refiere a la financiación oficial y forma de acceder a ella. Máxima difusión de este cuaderno orientador.

5.2. Situación Estancada de las PYME.

- a) *Objetivo del IPIA.* El objetivo básico del IPIA es la creación y potenciación en su caso, de fórmulas asociativas entre PYME que les permita mejorar su gestión en todos los aspectos del mundo empresarial: comercialización, producción, I + D, exportación, etc.
- b) *Actuaciones a desarrollar.* Todas aquellas que doten de suficiente dinamismo a la actuación empresarial, a título indicativo pueden citarse: Promoción de Empresas comercializadoras en determinados sectores o comarcas con una posible participación de SOPREA y la colaboración de otros organismos del sector público (SODIAN, BCI, IMPI, GAEIA, etc.). Convenios con CDTI para desarrollar de I + D en una determinada comarca o sector. Apoyo a la creación de empresas que den respuesta a las necesidades, demandadas por las PYME, de Servicios profesionales (financieros, jurídicos, económicos, ingenieriles, etc.) que individualmente no pueden costear. Coordinación de acciones dispersas de otros organismos, de la administración autonómica, central y/o local.

5.3. Escasa Capacidad de Despegue de las PYME.

Junto al problema anterior relativo a la situación de las PYME aparece otro que lo agrava aún más, se trata de la escasa capacidad de gestión y desarrollo de las PYME para arrancar de tal situación si no es con apoyo a la formación.

- a) *Objetivo del IPIA.* El objetivo en esta línea es que la Administración autónoma preste servicios a las PYME en aquellos campos en los que están más necesitadas. Esta prestación de servicios puede hacerse directamente desde el IPIA, desde otros órganos de la Administración Autónoma y desde determinados órganos de la Administración Central.

- b) *Actuaciones a desarrollar.* A título indicativo pueden enumerarse las siguientes actuaciones: Plan de desarrollo profesional del personal (empresarios y trabajadores) de las PYME, gestionando la financiación y las subvenciones a los programas de formación en colaboración con el IMPI. Desarrollo de diseños y tecnologías propios estableciendo convenios con el CDTI. Diagnósticos y evaluación de proyectos desde el IPIA. Unificación y coordinación de las acciones que desarrollan las Administraciones locales (provinciales y municipales).

5.4. Dificultad en el acceso a la contratación con la Administración y con grandes empresas.

La escasa dimensión de las PYME hace que sea difícil el acceder a la contratación con la Administración y con grandes empresas.

- a) *Objetivo del IPIA.* Facilitar el acceso de las PYME a la contratación pública a través de asociaciones de PYME creadas con fines específicos. Igualmente facilitar el contacto entre Grandes Empresas y asociaciones de PYME con el mismo objetivo.
- b) *Actuaciones a desarrollar.* Participación de asociaciones de PYME en los planes de obras y servicios de las Diputaciones. Establecimiento de listados de necesidades de subcontratación de grandes empresas que permitan la coordinación de las PYME para acceder a sus contratos. Compras públicas de la Junta de Andalucía. Realización del Inventario de Recursos para la Dirección General de Universidades de la Junta de Andalucía.

5.5. Deformación de las PYME.

Como ya se ha indicado repetidamente las PYME tienen en general, un profundo desconocimiento de cuestiones relativas a mercados, mano de obra, materias primas, etc.

- a) *Objetivos del IPIA.* Facilitar a las PYME el conocimiento de toda la información que pueda contribuir a una gestión más eficaz de las PYME.
- b) *Actuaciones a desarrollar.* Creación de un centro de información que incluya: inventario de recursos naturales, medios de comercialización, inventario de suelo industrial existente y disponible, características

de la mano de obra y, en general, cualquier información que pueda interesar a las PYME en Andalucía.

6. CONCLUSIONES.

A pesar de su propia juventud, el IPIA puede ofrecer ya pues unos resultados tangibles en Andalucía en cuanto a la oportunidad de sus intervenciones sectoriales y comarcales en la línea de

actuación más novedosa, que es precisamente la del tratamiento de la problemática de la insuficiente industrialización y subdesarrollo andaluzes bajo una perspectiva que se centra prioritariamente en proyectos de *desarrollo endógeno*, esto es, más orientados hacia la búsqueda de la mayor articulación y racionalización de la trama productiva sectorial interna, dotándola de superiores niveles de funcionamiento y crecimiento *autocentrados*, pero sin renunciar en absoluto al incremento de las relaciones económicas internacionales.