

CONSEJO ASESOR DE ASUNTOS ECONÓMICOS
DE LA PRESIDENCIA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS
(Sesión de 5 de abril de 2013)

**IDEAS PARA UNA AGENDA DE
“COMPETITIVIDAD, CRECIMIENTO Y EMPLEO”
EN ASTURIAS**

Abril 2013

ÍNDICE

Presentación

I.-Un breve diagnóstico

II.-Líneas estratégicas de actuación

II.1.- El protagonismo de la empresa

II.2.- El reforzamiento de la base industrial

II.3.- Una apuesta decidida: innovación y educación

II.4.- Espacios para el crecimiento:

Infraestructuras, territorio y medio rural

II.5.- La modernización de la administración

II.6.- Los actores del crecimiento

Presentación

El *Consejo Asesor de Asuntos Económicos de la Presidencia del Principado de Asturias* en su sesión constitutiva de diciembre de 2012 se propuso como primera tarea realizar una contribución inicial sobre las estrategias de “Competitividad, Crecimiento y Empleo” en la economía asturiana. El bienestar económico y social y el empleo son los objetivos fundamentales que, particularmente en esta situación de profunda crisis, ha de perseguir la economía de nuestra Comunidad Autónoma y la competitividad y el crecimiento los medios para alcanzarlo.

Los resultados de la primera reflexión conjunta de los miembros del Consejo Asesor son los que se recogen en este documento, que más allá de su cometido de asesoramiento a la Presidencia del Principado, confiamos en que contribuya a animar a agentes e instituciones de la sociedad asturiana para diseñar y desarrollar una *Agenda de crecimiento, competitividad y empleo en Asturias*. Las ideas, criterios y propuestas recogidas en este documento se ofrecen como la modesta aportación de algunas piezas que pudiesen contribuir a la puesta en marcha de esa Agenda. En los temas no se ha perseguido la exhaustividad en el tratamiento de todo el amplio conjunto de ámbitos que abarca la economía asturiana. Los desarrollos no pretenden de ningún modo ser cerrados sino abiertos a posteriores fases de profundización y a la reflexión y contribuciones de los agentes e instituciones de la vida regional.

El documento, que es el fruto del trabajo colectivo del Consejo Asesor, no refleja todas las posiciones individuales de cada uno de sus miembros, pero sí pretende expresar el sentir generalizado y con un alto grado de consenso de los miembros del Consejo Asesor.

En su estructura el documento se organiza en dos partes. La primera se dedica a un **diagnóstico** breve de la economía asturiana en el que, para no reiterar los múltiples estudios que existen sobre la economía regional, se enfatizan los aspectos que se consideran centrales para definir la situación y retos actuales. En la segunda parte, y sin ningún afán de exhaustividad, se exponen un conjunto de ideas acerca de seis **ámbitos estratégicos** para orientar las actuaciones en la economía regional y se avanzan, a título ilustrativo, algunas propuestas de actuación sobre las que se seguirá trabajando.

I.- Un breve diagnóstico

La economía asturiana afronta una compleja y decisiva situación en estos momentos. Con una historia todavía reciente de declive y transformaciones, que ha dejado huella en la economía y la sociedad, Asturias padece ahora una crisis de la gravedad de la presente, en la que se hace imprescindible y urgente desplegar todos los esfuerzos posibles para retomar la senda de crecimiento, recuperar la competitividad y crear las condiciones para la generación de empleo.

El punto de partida para ello ha de ser un diagnóstico de la economía regional. Los diagnósticos que definen la situación de la realidad asturiana son abundantes y bien conocidos y hacen que resulte innecesario detenerse en ellos más que para resaltar algunas cuestiones relevantes para la definición de las estrategias de futuro. En particular, para referirse muy brevemente a los **tres escenarios** principales que simultánea y complementariamente inciden y enmarcan la situación actual de la economía de nuestra región y resultan determinantes para nuestro crecimiento:

- a) la nueva complejidad de una economía globalizada en profundo cambio,*
- b) la disponibilidad y articulación interna de los factores de crecimiento,*
- c) la situación comparativa y las especificidades que caracterizan a la economía asturiana.*

El marco económico global está dominado en la actualidad por una gran incertidumbre que, para posicionarse y poder competir, hace imprescindible tratar de percibir y comprender la **nueva complejidad global** que está emergiendo como consecuencia de nuevas tendencias y profundas transformaciones. La crisis es bien reveladora del alcance y la trascendencia de los procesos de cambio que se están operando en el ámbito de la economía global que, en muchos casos, han sembrado el desconcierto y arraigado una sensación de falta de respuestas y de alternativas ante la que es preciso movilizar todas nuestras capacidades de creatividad, innovación y conocimiento.

Se trata, desde luego, de dinámicas comunes al conjunto de las economías avanzadas (cuyo detalle excede a los propósitos de estas páginas), ante las que las capacidades regionales resultan prácticamente inexistentes, pero que Asturias no puede dejar de tener muy en cuenta, porque resulta determinante el modo en que cada economía se posicione ante ellas y cuente con la información, el conocimiento, la flexibilidad y la organización que le permita adaptarse a esos cambios.

Por lo demás, en una economía tan crecientemente integrada como la actual, en la que la coyuntura regional depende decisivamente de la nacional e internacional, resulta prioritario tomar como referencia imprescindible el marco europeo y alinear las orientaciones regionales con los objetivos, políticas y acciones que componen la “Estrategia 2020” de la Unión Europea.

Frente a las visiones locales que subsisten y a las tentaciones al repliegue, para Asturias resulta decisivo ese marco global, hacia el que ha de dirigir sus miradas y orientar mecanismos y estructuras que le permitan contemplar una dimensión exterior determinante para situar a la economía regional en las condiciones más favorables, tanto para sumarse al momento de la recuperación, como para elevar la competitividad y posicionarse mejor ante las nuevas tendencias de la cambiante economía global.

Junto a ese marco global de referencia, las estrategias de una economía han de partir de la consideración de la disponibilidad, organización y articulación interna de los **factores del crecimiento económico**. De un modo sintético, puede decirse que el crecimiento económico procede de tres fuentes principales: de la acumulación de factores productivos vía inversión, esto es de la disponibilidad de capital público y privado tanto en infraestructuras como en equipamiento empresarial; de las dotaciones de capital humano y la mejor utilización de la mano de obra disponible; y de los niveles de eficiencia con que se utilicen los recursos existentes.

En las últimas décadas, además, los economistas han ido dando una importancia creciente a los factores productivos intangibles ligados al conocimiento, a las oportunidades que se derivan de la producción e incorporación de ese conocimiento; a la importancia del buen funcionamiento de los mercados y de las instituciones; a la decisiva ventaja comparativa que comporta no solo la disponibilidad de los factores productivos sino el modo en que se articulan y organizan; y a la flexibilidad de las economías y su capacidad para adaptarse a los cambios y generar innovaciones.

Este conjunto de elementos, sintéticamente expuestos, condicionan y determinan la productividad total de los factores que está en la base del crecimiento económico, de la generación de ventajas comparativas y de la competitividad entendida, en términos sencillos, como el modo de hacer las cosas más baratas o mejor o, de no ser así, de hacer cosas nuevas.

En relación con estos factores del crecimiento, la economía asturiana presenta simultáneamente fortalezas y debilidades, que no cabe tratar aquí en toda su extensión y que son bien conocidas y han sido ampliamente analizadas en muy diversos estudios. De un modo muy resumido puede decirse que, pese a los logros, avances y transformaciones, la presencia y articulación de esos factores de

crecimiento en Asturias han cristalizado en un patrón de crecimiento económico frágil y poco dinámico caracterizado entre otros rasgos por los siguientes:

- una especialización productiva marcada todavía por los sectores tradicionales y con baja presencia relativa de las actividades innovadoras y de mayor contenido tecnológico que caracterizan a las economías avanzadas
- una baja densidad y disponibilidad de capital empresarial y un peso elevado de las microempresas, con mayores dificultades para incorporar capital humano y tecnologías y para acceder a los mercados, si bien se cuenta con ventajas en el activo que suponen algunas grandes empresas y la base industrial
- un insuficiente nivel de incorporación de conocimiento e innovaciones y de esfuerzo inversor en capital y tecnologías
- un lento avance de la productividad junto a problemas de eficiencia productiva y de competitividad en algunas producciones
- unos buenos niveles de capital humano, pero insuficientemente aprovechados en el sistema productivo y en los que se aprecian estrangulamientos y deficiencias significativas
- unos déficit tradicionales en las dotaciones de infraestructuras que, unido a un cierto fetichismo, ha llevado a dirigir los recursos prioritariamente hacia ese ámbito en detrimento de otros
- un marco institucional, un ambiente, unas estructuras y unos liderazgos poco permeables e implicados en un verdadero proceso de cambio económico.

Es notorio que desde un ámbito regional no se cuenta con capacidades y competencias reales de incidencia sobre todos los factores de crecimiento, pero existen márgenes indudables para actuar sobre algunos de ellos movilizándolo y orientando adecuadamente los recursos endógenos, en particular en los ámbitos relacionados con el capital humano, el conocimiento y la innovación, en ciertos equipamientos e infraestructuras, en algunos niveles de la configuración del marco institucional y en las relaciones y la participación con los agentes económicos y sociales.

Las especificidades de la economía asturiana son muy diversas y algunas de las más significativas se muestran en la propia **evolución comparada** de la economía regional. La grave crisis económica que venimos padeciendo desde 2008, ha afectado muy intensamente, como es bien sabido, al conjunto de la economía española y a la asturiana. Si bien la economía asturiana presenta unos niveles de

endeudamiento público y privado moderados en comparación con otras Comunidades Autónomas o con la media nacional, el impacto de esta prolongada y profunda crisis ha sido demoledor en los últimos trimestres en términos de aumento del desempleo, hasta superar ampliamente los cien mil parados, con la pérdida de casi el 60% de los 130.000 empleos creados en el anterior período de expansión y de destrucción de actividad económica y desaparición de empresas.

La comparación de los logros socio-económicos de una región suele tomar como referencia el conjunto del país o las regiones más dinámicas, tanto del propio país como del entorno europeo. Es menos frecuente realizarse comparación por referencia a las regiones más próximas. Esta opción tiene, sin embargo, algún interés. Las regiones más próximas suelen estar sometidas a similares tendencias supra-regionales de localización económica. Puesto que comparten el mismo entorno normativo e institucional del conjunto del país, puede, además, conjeturarse que los logros relativos de regiones vecinas responden a factores propiamente endógenos.

Una rápida comparación de Asturias con sus regiones vecinas aporta un par de contundentes resultados: por un lado, la región pierde posiciones relativas en los indicadores de dinamismo económico (Tabla 1); por otro lado, mantiene o mejora sus posiciones relativas en indicadores de desigualdad socio-económica (Tabla 2).

Tabla 1. INDICADORES DE DINAMISMO ECONÓMICO

	Asturias	Cantabria	Castilla-León	Galicia	País Vasco
PIB (año 2000=100)					
1995	89,1	83,0	89,0	88,4	81,8
2006	119,1	122,8	120,9	120,4	120,1
2010	119,8	124,3	123,5	123,4	122,4
PIB per cápita(año 2000=100)					
1995	76,5	72,2	77,0	76,2	70,6
2006	154,5	150,9	150,0	152,2	149,7
2010	167,2	160,3	162,2	167,2	163,2
Tasa de empleo					
1996/IIT	34,6	36,3	37,6	41,1	40,5
2006/IIT	45,9	51,3	48,5	48,6	53,9
2012/IIT	41,5	46,4	44,7	43,7	49,3

Fuente: INE. *Contabilidad Regional de España*, PIB a precios corrientes. *Encuesta de Población Activa*

En Asturias el PIB ha crecido a un ritmo menor que el de las cuatro regiones que se toman como referencia, tanto en la etapa de expansión y crecimiento de los pasados años como en el ciclo más reciente de crisis. Ese menor dinamismo es la causa fundamental de su baja tasa de empleo (referida a toda la población de 16 y más años); aunque ya era la región con el más bajo nivel de empleo a mediados de los años 90, esa posición relativa se ha deteriorado respecto a las regiones más industriales del Este, Cantabria y el País Vasco, y no ha mejorado respecto a

Castilla-León y Galicia. Asturias tenía en 1996 una tasa de empleo inferior en algo menos de dos puntos con Cantabria y cerca de seis puntos con el País Vasco; en la actualidad esa diferencia se acerca a los cinco y los ocho puntos respectivamente. Si Asturias tuviera ahora la tasa de empleo de Cantabria, sumaría 45.500 personas a su cifra de 366.200 ocupados; si tuviera la del País Vasco, añadiría 72.200 ocupaciones. Por lo demás, el máximo histórico de empleo en Asturias, alcanzado en el tercer trimestre de 2008 con una ocupación de 463.000 personas y una tasa de paro del 7,25%, han empeorado drásticamente en estos últimos años hasta situarse en 366.200 ocupados y un 23,76% de tasa de desempleo en el cuarto trimestre de 2012.

Los indicadores disponibles de gasto en I+D y de intensidad innovadora (el porcentaje de gasto en actividades innovadoras sobre la cifra de negocios de las empresas) también confirman el distanciamiento de Asturias; habiendo sido superada actualmente por Cantabria y Castilla y León en porcentaje de gastos de I+D sobre el PIB, cuando partían de una posición peor hace diez años, y siendo la última de estas regiones en intensidad innovadora.

A pesar de ese menor dinamismo económico, Asturias ha mantenido unos ritmos de crecimiento del PIB per cápita muy similares a los de estas regiones. Algo que se explica también por el menor dinamismo demográfico de Asturias, que hace que el cociente riqueza/población no refleje el deterioro relativo del numerador. Aun así, el PIB per cápita de Asturias de 1995 (10.013 euros) suponía un 73,9 por ciento respecto al del País Vasco (13.545); en 2010 se había reducido al 69,9 por ciento (con cifras totales respectivas de 21.882 y 31314 euros).

La situación comparada de Asturias es mucho más favorable en los indicadores de desigualdades de renta, aún en plena crisis económica (Tabla 2). La tasa de riesgo de pobreza --un indicador grueso pero muy informativo-- es baja, muy similar a la del País Vasco y casi la mitad de la de las otras tres regiones. Otro indicador que aproxima la privación material severa (hogares que sufren al menos carencias en tres de siete dimensiones posibles), coloca también a la región en niveles relativos bajos. Esta mejor situación de riesgos de pobreza es seguramente debida tanto a la importancia de las transferencias sociales como a que la distribución de las rentas de mercado tiene niveles bajos de dispersión en Asturias. Eso parece si se observan los datos de las ganancias salariales en el cuartil inferior de la distribución y la pensión media de jubilación, que se mantienen superiores en Asturias respecto a las regiones limítrofes (no respecto al País Vasco), a pesar de su pérdida de posición en dinamismo económico.

No se trata de reducir el sistema de protección social, ni de rebajar sus efectos redistributivos, pero sí puede ser conveniente una revisión del conjunto de las políticas sociales con la perspectiva de la *inversión social*. Es decir, con la mirada puesta no sólo en cuáles son sus resultados en términos de igualdad de resultados,

sino, y sobre todo, en cómo efectivamente mejoran la *igualdad de oportunidades* a medio y largo plazo. Más en concreto en cuanto consiguen para asegurarse unos mínimos de falta de conocimientos y cualificaciones y unos máximos de empleabilidad de todos.

Tabla 2. INDICADORES DE DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA

	Asturias	Cantabria	Castilla-León	Galicia	País Vasco
Tasa de riesgo de pobreza 2011	8,7	16,3	16,8	15,3	8,4
% de hogares con privación material 2011	5,6	13,3	5,9	12,1	9,1
Pensión media de jubilación (miles euros) 2000	675,0	561,0	508,1	439,0	690,1
2010	1092,70	927,4	852,5	726,3	1.101,4
Ganancia salarial en el cuartel inferior 2010	13.651,0	13.160,9	12.847,1	13.025,4	16.544,3

Fuente: INE, *Estadísticas sobre protección social. Encuesta anual de estructura salarial y Encuesta de condiciones de vida.*

Este rápido diagnóstico avalaría la urgente necesidad de Asturias de **orientarse hacia el dinamismo económico**, tanto para corregir los déficits de crecimiento registrados como para poder garantizar por esa vía la sostenibilidad de los logros alcanzados en la esfera de la distribución. Eso significa hacer que, en estos momentos, la **gran prioridad regional** ha de ser la creación de empleo, el crecimiento y la competitividad de las empresas.

Es probable que eso suponga revisar profundamente la eficacia de los múltiples instrumentos públicos y semipúblicos que trabajan para esos objetivos. Pero también significa una transformación hacia un clima de opiniones y valores mucho más favorables a la creación de riqueza y a la empresa y un mayor protagonismo de las empresas en toda la vida regional. Ante una crisis de la gravedad de la actual y con niveles de desempleo tan insoportables, no cabe resignarse sino buscar alternativas para la dinamización de nuestra economía regional. Pero no se pueden conseguir resultados distintos sin atreverse a hacer cosas diferentes y la clave radica en una reorientación regional hacia objetivos de competitividad, crecimiento y empleo, que requiere la canalización prioritaria de los recursos hacia la generación de actividad productiva. Esa estrategia de impulso del dinamismo económico y la competitividad es, al mismo tiempo, la opción más adecuada para una economía que aspire a retornar a una senda de crecimiento y creación de empleo y al mismo tiempo a conservar un modelo social equitativo, cohesivo y no excluyente.

II.-Líneas estratégicas de actuación

Asturias ya ha demostrado en el pasado ser capaz de desarrollar con éxito una economía basada en la industria siderúrgica, la minería y el turismo y ha de evolucionar ahora hacia una economía más basada en el conocimiento y la innovación, comenzando a sentar las bases para una estrategia de transformación orientada al dinamismo económico, la competitividad, el crecimiento y el empleo. Como muestran experiencias existentes en otros lugares del mundo, para ello se requiere movilizar conjuntamente a la iniciativa privada, las administraciones y a un amplio conjunto de agentes, en la definición de los objetivos, prioridades, instrumentos y medidas, de un programa integrado y consensuado de transformación.

Como **elementos** que pudiesen contribuir al diseño **de una agenda de cambio** para la economía regional, y en sintonía con el diagnóstico recogido en el apartado anterior, el *Consejo Asesor* ha realizado una primera reflexión sobre la situación y perspectivas de la economía asturiana y, a partir del análisis de documentos y de la deliberación conjunta de sus miembros, plantea **seis líneas y ámbitos estratégicos de actuación** que, sin un afán exhaustivo y con la intención de ser completados en posteriores documentos y de quedar abiertos a una más amplia y profunda reflexión por parte de los agentes de la sociedad asturiana, se agrupan en los apartados que se recogen a continuación:

- 1.- El protagonismo de la empresa
- 2.- El reforzamiento de la base industrial
- 3.- Una apuesta decidida: innovación y educación
- 4.- Espacios para el crecimiento: infraestructuras, territorio y medio rural
- 5.- La modernización de la administración
- 6.- Los actores del crecimiento

II.1.-El protagonismo de la empresa

La reorientación de las políticas regionales hacia el dinamismo económico, el crecimiento, la competitividad y el empleo requiere **un mayor protagonismo de las empresas** en toda la vida regional. Son las empresas las que dinamizan la economía, aportan crecimiento, contribuyen a generar riqueza y proporcionan oportunidades de empleo.

Por eso, uno de los elementos centrales para una estrategia de competitividad y crecimiento de la economía asturiana radica en la creación de un marco y unas condiciones favorables para el surgimiento, desarrollo, consolidación y proyección externa de las empresas. En este ámbito se concreta una de las principales necesidades de las políticas y actuaciones de la administración regional y comporta el sustancial **cambio de escenario que lleva de las tradicionales políticas de subvenciones a las de creación de entornos favorables a la empresa y al manejo de los incentivos estratégicos.**

En ello juegan un gran papel las administraciones. La economía española ocupa el puesto 18 de los 27 países que componen la Unión Europea en el ranking que recoge algunos indicadores de facilidades para la creación y funcionamiento de las empresas. España, por ejemplo, se sitúa en el puesto 26 en cuanto al **tiempo que se tarda en abrir una nueva empresa** y en el último lugar en lo que se refiere a los **plazos de pago** a las empresas. Si bien la situación mejora sensiblemente en otros aspectos (como la administración electrónica por ejemplo), ello es expresivo de una situación en la que la administración española está menos volcada que otras administraciones europeas en facilitar la actividad de la empresa y los emprendedores. Y lo dicho para la economía española puede aplicarse plenamente al caso de la economía asturiana.

Una indudable y fundamental dimensión de ese propósito se plasma en el apoyo al mantenimiento y la mejora de la situación de las grandes empresas que actúan en la región, cuya contribución directa e indirecta resulta vital para el futuro económico de Asturias y para cuya viabilidad son determinantes las condiciones salariales y laborales, los costes productivos y la disponibilidad de adecuadas infraestructuras y servicios y de un entorno favorable.

Pero particular y específicamente, además de ello, disponer de **una estrategia bien articulada de decidido apoyo a las Pymes** se convierte en un elemento de la mayor relevancia para el futuro de la economía regional. Como se ha dicho, la gran empresa seguirá resultando sin ninguna duda decisiva para la economía asturiana, pero no cabe pensar en una estrategia basada en la atracción de grandes inversiones ni de un crecimiento sustantivo del empleo futuro en esas grandes

empresas, sino que parece más realista orientar el crecimiento de la actividad y del empleo sobre la base de los recursos endógenos y del estímulo al crecimiento de las pequeñas y medianas empresas regionales. Más que “pocos muchos”, deseables pero improbables, ese aumento de la actividad y del empleo regional cabe fiarlo a los “muchos pocos” que procedan del estímulo de las Pymes para convertirlas en la base del tejido económico y del empleo regional. Es más, la capacidad de atracción de empresas de gran dimensión es mayor si pueden rodearse de un tejido productivo que les resulte útil, así como de la disponibilidad de trabajadores cualificados. En Asturias hay alrededor de 69.000 empresas, pero solo 32.000 de ellas cuentan con asalariados y no llegan a 100 las que superan los 200 trabajadores; así, la mayoría son Pymes y, sobre todo, microempresas o microempresas de menos de 10 trabajadores que, en un ambiente favorable y con los apoyos adecuados, deberían ser el foco principal generador de empleo, como ocurre en el conjunto de la UE.

Las **actuaciones de estímulo a las Pymes y microempresas regionales**, han de orientarse primordialmente hacia los **tres objetivos** y medidas siguientes:

- 1º La creación del marco y las condiciones favorables para la actividad de las empresas, mediante medidas orientadas a eliminar los obstáculos que actualmente limitan su desarrollo.
- 2º La puesta en marcha de políticas dirigidas favorecer el aumento del tamaño de las empresas y reforzar su proyección externa y la cualificación de su capital humano.
- 3º El fomento de la incorporación de tecnologías y la innovación

Remover los obstáculos actualmente existentes y crear las condiciones favorables para el desarrollo de las Pymes es el primero de los cometidos que, en los ámbitos que estén a su alcance y en la medida de sus capacidades y competencias, se ha de proponer desde la administración regional, comprometiendo en ello a todos los agentes económicos y sociales de la región. A ese objeto, resultaría necesario:

- a) Poner en marcha un **“Plan 10”** de medidas urgentes y concretas, elaborado con la participación de los agentes implicados, encaminado a eliminar los diez principales obstáculos y estrangulamientos que sufren actualmente las Pymes regionales. Eliminar elementos burocráticos y simplificar al máximo las tramitaciones administrativas, permisos y autorizaciones de creación de empresas y de desarrollo general de la actividad económica. A ello podrían contribuir, entre otras, medidas como el silencio administrativo positivo, mecanismos de homologación mutua con otras Comunidades Autónomas, revisión de la legislación existente para su simplificación.

- b) Agilizar y acortar los períodos de pagos de la administración, en consonancia con la entrada en vigor el 16 de marzo de 2013 de la Directiva 2011/7/UE que prevé que a partir de esa fecha las administraciones públicas deben pagar antes de 30 días si no quieren hacerlo con intereses de demora.
- c) Reforzar las competencias y capacidades de un órgano o responsable encargado de canalizar las relaciones y resolver los problemas de las Pymes con la administración regional (al modo del “Sr ó Sra. Pyme” que ya existe en la UE y que la Comisión Europea ha sugerido que se extienda a nivel autonómico).
- d) Revisar la tributación de transmisiones de participaciones empresariales entre generaciones de la empresa familiar, que son la mayor parte de las empresas asturianas, para facilitar la continuidad de las empresas y evitar discriminaciones respecto a la normativa aplicable en otras Comunidades Autónomas.
- e) Contribuir a superar las restricciones en el acceso al crédito que constituyen unindudable problema para las Pymes. Aunque el alcance de estas medidas excede a las capacidades de la administración autonómica, ésta podría contribuir a fomentar el desarrollo de fórmulas de acceso al crédito además del sector bancario, del tipo de business angels, venture capital, microcréditos o el acceso al Mercado Alternativo Bursátil, insuficientemente desarrolladas en la economía asturiana y española respecto a otras economías.
- f) Potenciar y procurar un funcionamiento más eficaz de todos los dispositivos que favorecen la viabilidad de las empresas en fases iniciales, como las líneas de capital riesgo y el apoyo a las iniciativas empresariales emprendedoras.

Como segundo eje de actuación para el crecimiento de la base productiva y el tejido empresarial de la región resulta igualmente de gran importancia, desplegar medidas que contribuyan a aumentar el tamaño de las empresas de la región. Las Pymes actualmente existentes en Asturias más que medianas son mayoritariamente pequeñas, y en muchos casos muy pequeñas (de las 32.000 empresas con asalariados, casi 29.000 son microempresas de menos de 10 asalariados), y una estrategia fundamental consiste en disponer de medidas, instrumentos, apoyos e incentivos que contribuyan a elevar su tamaño y alcanzar los umbrales que se requieren para la incorporación de tecnologías, la organización eficiente, su profesionalización y el acceso a los mercados.

Por otra parte, una clave para el crecimiento y la consolidación de las empresas pasa en los momentos actuales en particular por su orientación hacia los mercados

exteriores. Vender fuera no ha de ser cosa solo de las grandes empresas y en los últimos años se han producido avances significativos en el número de empresas exportadoras asturianas y en la ampliación de los mercados de destino, en particular hacia economías emergentes de América Latina, Asia y África. Aun así el grado de apertura externa es todavía bajo y es preciso superar deficiencias tradicionales como las que se registran en la distribución y la adecuación de algunos productos más al mercado español que al mercado objetivo, para lo que resulta fundamental desarrollar una red permanente de presencia y relación con los mercados internacionales.

Esa proyección a los mercados exteriores requiere contar, además, con profesionales con experiencia y capacidades de relación en los mercados internacionales y, más en general, un reforzamiento del insuficiente capital humano de titulados, especialistas y profesionales del que hoy disponen muchas Pymes asturianas.

Para finalidades como éstas pueden resultar de utilidad la puesta en marcha de iniciativas como las siguientes:

- a) El estímulo de la cooperación entre sectores transversales y verticales y las agrupaciones empresariales, a través de medidas como las desgravaciones ligadas a la inversión empresarial, a la reinversión de beneficios y el mantenimiento de empleos a largo plazo, el asesoramiento en operaciones de adquisiciones empresariales, así como el apoyo a planes estratégicos de desarrollo propuestos por asociaciones sectoriales con potencial de crecimiento y de generación de puestos de trabajo.
- b) El reforzamiento de los instrumentos de apoyo a la internacionalización y proyección exterior de las empresas asturianas, considerando la exportación como fuente de crecimiento y plasmando un plan de acción con los objetivos de: ampliar el número de empresas exportadoras asturianas en pocos años; revisar y coordinar más eficazmente los instrumentos y acciones que se vienen llevando a cabo; y mejorar las redes de distribución, la adecuación de los productos y la presencia en los mercados internacionales.
- c) La puesta en marcha de un plan de incorporación de “titulados y profesionales a las empresas” asturianas, para reforzar su capital humano, su modernización y su proyección a los mercados internacionales. En este sentido cabe promover especialmente la formación profesional y postgrados universitarios acordes con las demandas de cualificación de las empresas.

Un tercer eje fundamental en la estrategia de actuación sobre el tejido empresarial regional, se ha de orientar hacia un programa de mejoras en el ámbito productivo y de incorporación de soluciones TIC de producción, gestión y comercialización y de renovación tecnológica de las Pymes asturianas y, en general, de estímulo de la innovación. Asturias cuenta con niveles medios positivos en los índices de incorporación de las TIC, pero hay todavía considerables márgenes de mejora sobre todo en las empresas más pequeñas y se plantean indudables necesidades en este terreno para el fortalecimiento de las empresas. Más allá de avances registrados en los últimos años, el dinamismo inherente al sector de las TIC obliga a un esfuerzo constante de adaptación, actualización y mejora que la velocidad del desarrollo tecnológico convierte en una necesidad permanente y en el que resulta importante el papel de las administraciones. A este propósito podrían contribuir acciones como las siguientes:

- a) la digitalización de los modelos de gestión y productivo de la empresa; la optimización del uso de las TIC y la implantación de tecnologías de reconocimiento internacional; y el refuerzo de tecnologías de oportunidad para las empresas asturianas y el conjunto de la economía regional, en las que se presentan unos índices de incorporación y aprovechamiento con evidentes márgenes de mejora.
- b) El aprovechamiento de oportunidades de internacionalización a través de una mayor incorporación del comercio electrónico, el uso de plataformas tecnológicas de intercambio (e-Factura, CRMs, tecnología de colaboración y comunicación); la incorporación de tecnologías de “consumerización”, “cloud computing”, “big data” y dispositivos de manejo de la movilidad, la seguridad y la privacidad.
- c) El desarrollo de programas de capacitación y formación de nuevos profesionales TIC y de alfabetización tecnológica de las Pymes.

Además de contribuir a un mejor posicionamiento de las empresas asturianas, la incorporación de las TIC abre nuevas oportunidades de negocio y de actividad para la economía regional. En Asturias han surgido en los últimos años un número significativo (alrededor de 250) de empresas dedicadas a la tecnología y se cuenta con experiencias empresariales de éxito en este sector. La región cuenta, además, con buenos indicadores en materia de nuevas tecnologías, tanto en la construcción de una red de infraestructuras de telecomunicaciones sólida, como en el uso y fomento de las nuevas tecnologías. Los titulados universitarios en este ámbito son considerados por empresas internacionales punteros a nivel nacional. Todo ello compone un marco favorable para propiciar un nuevo impulso en el desarrollo de las TIC y para avanzar en el camino hacia lo que se conoce como “smart regions”.

II.2.-El reforzamiento de la base industrial

Una estrategia de competitividad y crecimiento sostenible de la economía asturiana a medio y largo plazo, ha de partir del aprovechamiento, consolidación, impulso y modernización de nuestra base económica industrial. El reforzamiento y desarrollo de la base industrial asturiana resulta indispensable, porque se dispone de una tradición y unos recursos que se han de aprovechar y potenciar, porque se cuenta con el activo de algunas grandes empresas, porque sin una potente industria se resienten los objetivos de mejora de la productividad, la competitividad y la internacionalización, porque una parte de la innovación está en la fabricación y porque el crecimiento no puede basarse solo en los servicios.

Las estrategias de reforzamiento industrial han de inscribirse en estos momentos en el marco de los grandes cambios que derivan de la globalización, de la irrupción de potencias como China en la economía mundial, de la multiplicación de las redes internacionales de comercio y de unas nuevas tecnologías que favorecen la fragmentación de la producción a escala internacional y los movimientos de deslocalización fuera de la eurozona.

Ante cambios como éstos, algunos sectores de nuestra actividad industrial han realizado notables esfuerzos de adaptación, como muestra la internacionalización de algunas empresas y la mejora de la competitividad y la innovación registrada en algunas producciones y sectores. Sin embargo, la industria en su conjunto ha sufrido el impacto de esos cambios, sin contar con el respaldo de una política industrial activa, con una incidencia que en Asturias se ha traducido en una significativa caída de su Valor Añadido Bruto (VAB) real que a final de 2011 había vuelto a los niveles del año 2000, como consecuencia del desplome de la demanda interna, ya que la demanda externa se ha comportado mucho más favorablemente, al menos hasta la nueva recesión de la economía de la UE en 2012. A su vez el empleo industrial, que había aguantado bastante bien hasta mediados de 2011, a partir de esa también sufre un fuerte retroceso.

El escenario de los próximos años puede resultar favorable para el objetivo de la consolidación e impulso de la base industrial asturiana, en la medida en que la Unión Europea está poniendo en marcha una estrategia de reindustrialización que nuestra región ha de aprovechar y a la que se debe sumar. Europa parece haber tomado conciencia de su proceso de desindustrialización y, a través de la *“Estrategia 2020”* y del *“Plan de acción a favor de la industria”* (documento COM 2012, aprobado el 10 de octubre de 2012), ha comenzado a apostar por **un procesoreindustrializador que contará con medidas de apoyo y recursos** actualmente dedicados a la cohesión económica y social, con el objetivo de elevar el

actual nivel de participación de la industria del 15,6 al 20% del PIB en 2020. Aunque no se excluyen sectores clásicos como la siderurgia o la construcción naval, citados expresamente por la Comisión Europea, ésta establece seis líneas prioritarias de actuación relacionadas con sectores con crecimientos de dos dígitos, de amplio componente tecnológico y relacionados con las estrategias de “*green growth*”: 1) los mercados para las tecnologías avanzadas de fabricación con vistas a una producción limpia, 2) los mercados para las tecnologías facilitadoras esenciales, esto es, microelectrónica, materiales avanzados, biotecnología industrial, fotónica y nanotecnología, 3) los mercados para los bioproductos, 4) la política industrial sostenible en la construcción y materias primas, 5) los vehículos y buques limpios y 6) las redes inteligentes.

Para Asturias resulta fundamental conectar con esa estrategia de **especialización inteligente** y tratar de aprovechar su tradición, experiencia y patrimonio industrial poniendo en marcha orientaciones y medidas **que se sumen al nuevo impulso industrialeuropeo** y consigan participar de los fondos y apoyos disponibles, para lo que se requiere un notable esfuerzo modernizador e innovador en la industria asturiana y el respaldo de una política industrial activa.

Para el diseño de esa estrategia será preciso empezar por poner en valor la tradición, el conocimiento y la base industrial de que disponemos, mantener y mejorar lo que ya se está haciendo y velar por la consolidación de los grandes sectores de actividad con potencial futuro en Asturias. No es posible pretender pasar de la noche a la mañana de hacer pisos a ser líderes en la nanotecnología, por ejemplo, ni se pueden dar saltos en el vacío sin aprovechar las capacidades y la base industrial ya disponible. Será necesario, además, generar unas condiciones adecuadas para el desarrollo empresarial y establecer una política específica y diferenciada para las Pymes, como se ha indicado en el anterior apartado. Sin que ello signifique seguir una estrategia de “sectores ganadores” decididos por el gobierno, habrá que identificar los segmentos en que contamos con una ventaja en el presente y con un potencial de aprovechamiento en el futuro y priorizar y concentrar en ellos los esfuerzos, recursos y apoyos. Y resultará imprescindible abordar de inmediato y en primer lugar los problemas de financiación y de restricción del crédito, la clarificación del marco energético y la disponibilidad de energía a precios competitivos y orientarse hacia las exportaciones, que constituyen hoy la clave para el desarrollo industrial, y a un modelo orientado hacia el exterior, hacia unos mercados que ya no son el asturiano, ni el nacional, sino internacionales y que han cambiado profundamente en los últimos años y seguirán haciéndolo en el futuro inmediato.

Entre los elementos para el diseño de esa **estrategia de apoyo, consolidación y potenciación de la base industrial asturiana**, habrían de tenerse en cuenta, al menos, los siguientes:

- a) Asturias tiene un tejido industrial razonable que ha basado su ventaja competitiva en modelos de proximidad a las necesidades de mercado o en una ventaja de costes. En este momento esos dos parámetros ya no tienen la misma dimensión y su desarrollo se debe basar en soluciones de valor añadido e innovadoras que de una manera eficiente se pueden producir en Asturias y transportar a los mercados que las necesitan, próximos o lejanos.
- b) Mantener y reforzar la presencia siderúrgica y de la industria del metal en Asturias resulta vital para la economía regional y requiere actuaciones orientadas a afrontar tres principales desafíos.

En primer lugar, el que deriva del desequilibrio entre la oferta y la demanda. La capacidad productiva mundial ha crecido más de un 80% en la última década, impulsada principalmente por las inversiones en China, que ha multiplicado su producción por cinco. La demanda, en cambio, muestra la debilidad de los principales consumidores en el corto plazo, con unas previsiones de recuperación que, en las perspectivas más optimistas, se cifran en el año 2015 en el caso europeo. Ese desequilibrio entre oferta y demanda se traduce en una generación de sobrecapacidad productiva del orden del 25% y en una disminución de los márgenes empresariales y conlleva la necesidad de aplicar reformas estructurales, nuevas inversiones y medidas de mejora de competitividad.

En segundo lugar, se plantean los desafíos relacionados con los riesgos de deslocalización, en el marco de unas tendencias que apuntan hacia la inversión en zonas en desarrollo, por las ventajas que ofrecen en términos tanto de condiciones productivas como por su cercanía a las materias primas y su proximidad a los mercados.

Y el tercer desafío remite al hecho de que dentro de un mismo grupo multinacional, se establece una pugna entre las plantas para mejorar sus resultados y alcanzar unos niveles de rentabilidad que les permitan competir por la asignación de recursos y disponer de mejores condiciones para la atracción de inversiones. La siderurgia asturiana, pues, ha de posicionarse adecuadamente respecto a desafíos de este tipo y sumarse a las recomendaciones efectuadas por el grupo de trabajo creado por la Comisión Europea para la implantación de un plan de acción en el sector siderúrgico en nuestro continente.

Europa ha decidido que los sectores de alta tecnología (y la siderurgia es buen ejemplo) son modelos de conocimientos tecnológicos, por lo que deben ser mantenidos mediante acciones inmediatas para evitar su traslado fuera de la UE. Se ha solicitado a la Comisión que vigile la evolución de los

acontecimientos mundiales con la finalidad de proteger el patrimonio industrial europeo y la mano de obra cualificada. Se pide también a la comisión dar mayor importancia a la política industrial para reactivar la competitividad de la siderurgia europea y así asegurar unas reglas de juego equitativas al tiempo que se garantizan unas normas sociales y medioambientales al máximo nivel y se contribuye a la reciprocidad en terceros países.

El plan de acción tendrá que estar operativo en 2013 y deberá incluir un aumento de la I+D+i, en especial en los ámbitos de eficiencia energética y el uso eficiente de los recursos básicos. Atraer las inversiones estratégicas del BEI. Establecer una política activa en materia de formación, reconversión y reciclaje de los trabajadores, y el uso, cuando resulte necesario de instrumentos financieros de la UE, como el fondo social europeo y el fondo europeo de adaptación a la globalización y otros incentivos para ayudar al sector a invertir y a modernizarse.

Por consiguiente para Asturias es conveniente conformar un Centro de Conocimiento e Innovación que, además de estar presente en todos estos foros europeos, facilite la atracción empresarial y de talento para conseguir una mayor contribución de los servicios intensivos en conocimiento y tecnología de los principales sectores consumidores del acero.

- c) En lugar de dispersar, concentrar recursos y actuaciones en aquellos sectores de implantación en Asturias que presenten una situación de competitividad y ofrezcan ventajas competitivas y potencialidades, como las que se presentan en los sectores metal-mecánico, material de transporte, maquinaria y equipo eléctrico, químico, agroalimentario, biomedicina, energía, eficiencia energética y de las TIC, entre otros, si bien es al propio mercado y a las empresas a quien corresponde la detección de las actividades con potencial de crecimiento y capacidad de generación de empleo.
- d) Vincular muy estrechamente las políticas de I+D y de innovación al ámbito productivo y de la empresa, como se desarrollará en un apartado posterior de este documento.
- e) Conectar este conjunto de medidas con la *“estrategia de especialización inteligente”* planteada por la Comisión Europea para optar a los fondos europeos y de cohesión para el período 2014-2020 y disponer de un seguimiento, apoyo y organización eficaz para enlazar y aprovechar el impulso financiero y político y la movilización de recursos a favor de las actividades industriales que se perfila en la UE en el horizonte de los próximos años.

- f) Orientarse hacia las exportaciones y los mercados exteriores, que constituyen hoy la clave para el desarrollo industrial, con medidas específicas para superar las deficiencias en la adecuación de las producciones, las redes de distribución de productos y la presencia en los mercados internacionales.
- g) Establecer un plan de incentivos y medidas para un mejor aprovechamiento de las fuentes disponibles y promover la eficiencia y el ahorro energético, en un contexto en el que los mercados energéticos mundiales sufrirán tensiones derivadas de las necesidades de las economías emergentes; así como respaldar una tarifa eléctrica que no comprometa los costes y la competitividad de las grandes empresas consumidoras de energía.
- h) Disponer de mecanismos y medidas de apoyo que permitan detectar y desarrollar nuevas oportunidades de aprovechamiento empresarial como las que pudiesen derivar, por ejemplo, del polo biosanitario vinculado al nuevo Hospital Universitario Central de Asturias y a los grupos universitarios y sanitarios de investigación vinculados a él, y muy especialmente de las relacionadas con el desarrollo de las TIC que ofrecen nuevas oportunidades para reforzar la actividad y la base económica regional.

II.3.- Una apuesta decidida: innovación y educación

Asturias cuenta con un sistema educativo muy desarrollado, con una buena presencia en el territorio que lo hace muy accesible. Cuenta también con buenos proveedores de ciencia y tecnología, así como con experimentados organismos de interfaz con el sector empresarial. Pero este conjunto regional del sistema educativo y del sistema de ciencia y tecnología necesitan, por un lado, mejoras de calidad acordes con las exigencias de una economía del conocimiento y, por otro lado, una orientación mucho más fuerte hacia la generación de actividad económica y hacia la innovación.

Una apuesta decidida por una educación de calidad y sensible a las necesidades sociales y de los sectores productivos y por la innovación y la I+D, ha de constituir una **prioridad central de las estrategias de futuro de la economía asturiana**. Ambos elementos constituyen piezas centrales en el desarrollo de una economía moderna.

La educación es también el mejor instrumento de los que dispone el sector público para fomentar el crecimiento de la renta y el empleo en un contexto en el que las dotaciones de capital humano constituyen un factor decisivo de competitividad de las economías y es, al mismo tiempo, una potente herramienta para propiciar la igualdad de oportunidades y la cohesión social.

No se trata de acometer en este momento un estudio detallado del sistema educativo de nuestra región, que merecería un análisis específico, sino algo mucho más modesto: apuntar algunas líneas y criterios que, tanto a la luz de los estudios sobre la materia, como de la situación específica del sistema educativo asturiano, debieran ser tenidas en cuenta a la hora de orientar las reformas en esta materia y que se recogen sucintamente a continuación:

- a) Garantizar los recursos adecuados para educación es imprescindible y ha de ser uno de los objetivos de la administración regional. Son bien conocidas las razones teóricas que respaldan la necesidad de la financiación pública en el ámbito de la educación, basadas en la existencia de externalidades positivas que contribuyen al crecimiento económico y, al tiempo que benefician al individuo, benefician al conjunto de la sociedad. Esas externalidades hacen que, en ausencia de subvención, la demanda de enseñanza superior sea menor que la óptima, tanto desde el punto económico como social.

- b) Pero gastar mucho no es garantía de éxito. Junto a los recursos, resulta decisivo ofrecer a los agentes en el sistema educativo los incentivos correctos, disponer de sistemas de evaluación de centros y profesores, contar con esquemas de incentivos ligados al desempeño y a la mejora de los niveles de calidad, que resultan determinantes para el crecimiento de la productividad.
- c) Se ha de conceder a la enseñanza en los niveles iniciales la importancia que verdaderamente tiene ya que, como indican múltiples estudios sobre la materia, la educación es un proceso acumulativo en el que se construye sobre los resultados de etapas previas. Por tanto, las primeras etapas son cruciales pues en ellas se adquieren conocimientos y destrezas básicas sin las que es imposible seguir progresando. Una educación infantil de calidad es especialmente importante para los niños de los estratos sociales más desfavorecidos.
- d) En el conjunto de los niveles educativos se habrían de potenciar los programas dirigidos a la apuesta por el inglés como segunda lengua vehicular, a la enseñanza y acreditación en idiomas y a la movilidad y el fomento de estancias en otros países, a la conciliación de horarios escolares y laborales y al estímulo y la recompensa para la motivación del profesorado por sus rendimientos e implicación con estos objetivos. Por otra parte, resulta fundamental abordar los problemas derivados del fracaso escolar y desplegar iniciativas dirigidas al amplio segmento que no consigue pasar de la educación obligatoria.
- e) Resultaría estratégico igualmente fomentar la educación emprendedora desde la escuela, ya que las inversiones desde ese nivel educativo son las que mayores rendimientos ofrecen, y extenderla a todos los niveles educativos, apoyándose en las experiencias de éxito existentes en Asturias y en otras CCAA. En línea con el Plan Europeo Emprendimiento 2020 aprobado recientemente por la Comisión Europea, el Principado debería contar un plan que implicara de modo coordinado al sistema educativo, Consejerías, organizaciones empresariales y otras entidades y se extendiera a todos los niveles educativos.
- f) Hay un reconocimiento casi unánime de la necesidad de una decidida apuesta por una Formación Profesional (FP) a la centroeuropea que combine la formación en el aula con las prácticas en las empresas y que aborde la mejora de la calidad de las principales especialidades industriales de la Formación Profesional, a través de una red de centros educativos, grandes empresas y Pymes dispuestas a desarrollar un verdadero sistema de formación dual.

- g) La educación superior adquiere una importancia decisiva en la economía del conocimiento y en un contexto en que, según algunos estudios, en el año 2020 la economía global tendrá un déficit de hasta 40 millones de trabajadores con educación terciaria. Para las enseñanzas universitarias, las apuestas no puede ser otras que las de: la calidad; la eficiencia para hacer más con menos recursos; la competencia para posicionarse en los rankings internacionales y sumarse a la dinámica de la movilidad, los programas conjuntos y las alianzas estratégicas, la atracción de estudiantes de talento; y la conexión con las necesidades sociales y del sistema productivo.
- h) La Universidad de Oviedo cuenta con un indudable potencial y capacidades que han de ser verdaderamente puestas al servicio de la economía y la sociedad asturiana, de modo que se consiga una verdadera conexión de la universidad con el crecimiento regional. A ello puede contribuir que, desde el gobierno regional y en coordinación con la Universidad, se dispongan actuaciones encaminadas a desarrollar y potenciar esquemas de incentivos eficaces a la investigación y a facilitar la colaboración con las empresas y centros tecnológicos, así como abordar otro amplio conjunto de reformas como la relacionadas con: la introducción de mecanismos más flexibles de contratación; la adecuación de la política de tasas en los diferentes niveles de las enseñanzas, la ampliación de las becas tanto por renta como por excelencia y de los sistemas de préstamos-renta; la adecuación del mapa de titulaciones resultante de la aplicación de la reforma de Bolonia respondiendo a estímulos de demanda y no de oferta y racionalizando la utilización de los recursos; la reforma del sistema de gobierno universitario; la mejora de los niveles de empleo de los titulados; el apoyo a los estudios de postgrado oficiales y títulos propios que mejoren la cualificación en línea con las demandas de las empresas; y el desarrollo de programas coordinados con empresas y sindicatos tanto para orientar la formación a desempleados como para promover la formación permanente de los trabajadores en activo.
- i) En un ámbito de competencia abierta de las universidades, en que ya no vale el que “todos hagan de todo” y la flexibilidad, la diferenciación y la identificación en torno a segmentos de excelencia y especialización son fundamentales, la universidad asturiana ha de procurar definir las líneas y segmentos de especialización, diferenciación y excelencia que le otorguen una imagen e identidad definidas y hacia las que dirigir recursos y actuaciones prioritarias.
- j) La Universidad de Oviedo debería contar con un Plan estratégico a largo plazo, que recoja actuaciones concretas en el conjunto de líneas a las que se ha hecho referencia, con una financiación asegurada si se cumplen determinados objetivos, y en el que se incluyesen iniciativas destinadas a:

- ✓ Reforzar la oferta de titulaciones tecnológicas, con los objetivos de ampliar las especialidades de grado y de ofrecer un buen grupo de postgrados de alta calidad que atraigan graduados de otras universidades nacionales e internacionales.
 - ✓ Poner en marcha efectivamente una financiación de la universidad condicionada a resultados, entre los que podría priorizarse la atracción de estudiantes de fuera de la región, de estudiantes internacionales y el logro de financiación para I+D de programas internacionales.
 - ✓ Disponer de un programa que permita la contratación de investigadores jóvenes de gran potencial, a los que se ofrezca la incorporación a una trayectoria profesional estable, condicionada a evaluación periódica de sus logros.
 - ✓ Establecer un programa de becas de excelencia para atraer a los postgrados de la Universidad a los mejores estudiantes de dentro y de fuera de la región.
- k) Particularmente en el segmento de las enseñanzas universitarias, se debe prestar una especial atención al fenómeno de los *Massive On line Open Courses(MOOC)* y las enseñanzas no presenciales, que acarrear transformaciones radicales en la organización de los títulos y las universidades tradicionales y comportan cambios sustantivos de los roles académicos, de la docencia, la organización y los recursos.

Junto a la educación y conectada estrechamente a ella, **resulta clave para Asturias desarrollar una estrategia decidida de I+D e innovación.** La investigación y la innovación son consideradas unánimemente como elementos decisivos de la competitividad en la economía actual. La investigación de hoy es la productividad y la competitividad del mañana. Los estudios teóricos no dejan lugar a dudas acerca de estrecha correlación existente entre las inversiones en investigación y la riqueza de un país y la evidencia empírica muestra que en la gran mayoría de economías desarrolladas el conocimiento ha sido el principal protagonista del crecimiento del PIB y de la productividad en las últimas décadas, y que el PIB basado en el conocimiento es el que mejor resiste en los períodos de crisis.

Como es bien conocido, la crisis está provocando una reducción del esfuerzo en I+D, cuando ya partíamos de niveles bajos, cuyos efectos pueden resultar irreversibles. En contraposición con los avances logrados en estos pasados años, se vive ahora con preocupación un retroceso que puede resultar muy dañino para el futuro y que compromete seriamente las opciones de cambio de modelo productivo y de avance en la competitividad. El objetivo de un esfuerzo en I+D

superior al 3% del PIB, planteado por la UE en su Agenda 2020” parece inalcanzable en estos momentos en nuestro país.

Tan importantes como los propios niveles de gasto que se alcancen, hay otra serie de elementos que resultan decisivos para los resultados de las políticas de I+D e innovación. Por un lado, la continuidad y estabilidad de ese gasto en un horizonte plurianual. Por otro lado, la existencia de un sistema organizativo de ciencia y tecnología eficaz y coordinado, con unas instituciones adecuadas y un clima económico y social favorable al riesgo de la innovación. Y muy especialmente, una estrecha conexión con el sistema productivo y un eficaz sistema de transferencia de conocimiento, porque es verdaderamente en ese ámbito donde se refuerzan las fuentes de la innovación que proceden tanto de la investigación como de la producción y donde se materializa la capacidad de generación de empleo y competitividad de las inversiones en innovación e I+D.

Para Asturias, todo ello resulta especialmente decisivo y este ámbito debiera constituir una clara prioridad como elemento central para la competitividad y la innovación en nuestra economía. La situación de Asturias en este ámbito resulta cuando menos dual, con capacidades y al mismo tiempo con deficiencias significativas. Nuestro sistema de I+D+i cuenta con indudables capacidades en sectores y equipos de investigación, y ha conseguido significativos avances y logros, pero tiene también notorios márgenes de mejora y ámbitos de fragilidad. El sistema se encuentra fuertemente polarizado en la Universidad de Oviedo, con una investigación que aunque se ha acercado al mundo empresarial responde aun en muchos casos a criterios académicos más que a su aplicación productiva. La contribución del sector empresarial, por su parte, es todavía modesta, seguramente por las restricciones ligadas a las características de un tejido productivo con abundancia de Pymes vinculadas a sectores tradicionales y de baja intensidad tecnológica, que domina aun, frente al surgimiento reciente de una generación de empresas vinculadas a las nuevas tecnologías y la innovación y a los desarrollos de I+D realizados en algunas de las grandes empresas regionales. Los razonables niveles de la investigación científica académica contrastan con resultados sensiblemente inferiores en el sentido más finalista de los indicadores de I+D+i, con estancamiento de las patentes y las exportaciones que incorporan contenidos tecnológicos y de innovación. Y se detectan, además, manifiestas deficiencias en las capacidades de atracción y de retención de talento, en el escaso acceso a los fondos competitivos de origen europeo, en los mecanismos y resultados de la transferencia de conocimiento, en la generación de capital riesgo y empresas de base científica y tecnológica y en la estructura y coordinación de los organismos que componen el sistema de I+D regional.

Las deficiencias que se registran en este ámbito ponen de manifiesto la todavía baja participación del sector privado y la insuficiente colaboración del sector público y privado y, en consecuencia, reflejan que los objetivos han de dirigirse a

mejorar esa cooperación y desarrollar alianzas estratégicas, al mismo tiempo que a impulsar los segmentos de calidad y de excelencia.

Este conjunto de elementos han de ser considerados en el diseño y desarrollo de la estrategia de **la política de I+D e innovación regional que, en todo caso, ha de tener en cuenta dos cuestiones fundamentales y prioritarias:**

- 1.- Centrar la política regional de innovación en dos objetivos: por un lado, acuerdos estratégicos de medio plazo entre centros de I+D y grandes empresas o clusters de empresas; por otro lado, un programa de incorporación de soluciones TIC de producción, gestión y comercialización a las Pymes.
- 2.- Revisar todo el entramado de organismos de interfaz en temas de ciencia, tecnología e innovación para conseguir niveles mayores de coordinación y eficacia.

Entre otras, podrían contribuir a ello medidas como las siguientes:

- a) Garantizar la estabilidad institucional de los planes y programas de manera que permitan diseñar estrategias a medio y largo plazo. Son preferibles crecimientos presupuestarios modestos pero sostenibles en el tiempo, que vaivenes que comprometan la viabilidad del sistema a largo plazo.
- b) Evitar la dispersión de esfuerzos y aumentar la eficiencia del sistema, mejorando la organización y procediendo a la agrupación de programas y actuaciones, con programas del tipo “10 proyectos para una década”, con estabilidad y financiación asegurada en el tiempo y vinculada al cumplimiento de objetivos y la evaluación intermedia de resultados.
- c) Ampliar la participación empresarial en las políticas de I+D. Impulsar iniciativas de apoyo a las empresas de base tecnológica. Mejorar los mecanismos y resultados del sistema de transferencia de conocimiento y las iniciativas de capital riesgo y creación de empresas de base tecnológica.
- d) Estimular la colaboración público-privada y las alianzas para la captación de fondos de investigación en programas competitivos, en particular para la concurrencia a la captación de los fondos europeos de investigación del Programa Marco, en los que Asturias ha participado modestamente y que ofrecen nuevas oportunidades por las que habrá que competir de un modo más proactivo que en el pasado.
- e) Gestionar los fondos públicos de I+D no a través de subvenciones sino de contratos programa, sometidos a indicadores exigentes. Establecer una

evaluación continua de los resultados y del desempeño del personal investigador contratado.

- f) Modificar el sistema funcional como modelo único de selección del personal investigador, incorporando otros modelos de contratación. Dotar del personal de apoyo necesario a los proyectos de investigación.
- g) Promover acciones para la captación y retención de talento, con una selección llevada a cabo por paneles de expertos reconocidos e independientes. Para ello, pueden resultar relevantes ejemplos como los de Icrea e Ikerbasque desarrollados en las CCAA de Cataluña y Euskadi que han registrado éxitos importantes en la captación de investigadores nacionales y extranjeros y en la colaboración entre los ámbitos de la investigación y la empresa.
- h) Propiciar los programas de contacto, relación, movilidad, estancias e incorporación de investigadores a las empresas y desarrollar la cultura del riesgo, el emprendimiento y el mecenazgo e impulsar estas actividades mediante medidas de incentivos fiscales.
- i) Revisar todo el entramado de organismos de interfaz en temas de ciencia, tecnología e innovación para conseguir niveles mayores de coordinación y eficacia. Podría considerarse la creación de una agencia, que integrara todos esos instrumentos, con participación de las empresas y con una gestión profesional.

II.4.-Espacios para el crecimiento: infraestructuras, territorio y medio rural

El territorio es el soporte de la actividad económica y un elemento de competitividad y por ello las estrategias para la economía asturiana han de contemplar una dimensión de política territorial que contribuya a facilitar las condiciones adecuadas para el desarrollo de la actividad productiva y la prestación de servicios.

Las políticas territoriales tanto en sus dimensiones de ordenación espacial y aprovechamiento productivo de los espacios rurales y urbanos como del papel articulador e impulsor del crecimiento de las infraestructuras, inciden decisivamente en las condiciones de productividad y competitividad y la prestación eficiente de servicios y, según se organicen, constituyen una oportunidad o un estrangulamiento para el crecimiento de una economía. Las orientaciones de esas políticas se plantean ahora con algunas visiones renovadas.

Las ciudades y las áreas metropolitanas son contempladas ahora como una especie de *growth machine*, como instrumentos de competitividad e impulsoras de la innovación y del desarrollo económico y escenarios clave de las estrategias de crecimiento. Y eso debiera servir como referente para el caso del área central de Asturias, que podría tener ante sí una nueva oportunidad.

El mundo rural por su parte, ha experimentado profundas transformaciones y su análisis y funcionalidad para el crecimiento económico se aborda desde nuevas perspectivas, que lo contemplan más ampliamente como espacio para las actividades productivas y al mismo tiempo como espacio de recursos naturales y ambientales, actividades de ocio, turismo y residenciales, con nuevas dotaciones de equipamientos y servicios.

Las perspectivas más usuales en el pasado reciente del “desarrollo rural” están siendo igualmente revisadas y superadas. Las nuevas estrategias de “green growth”, (crecimiento verde) impulsadas por la Comisión Europea y por organismos como la OCDE, abren igualmente nuevas perspectivas, con el objetivo de conciliar el crecimiento con la sostenibilidad de los recursos y los servicios ambientales, desde una óptica que prima la calidad y composición del crecimiento económico y el bienestar y en que el valor del capital natural y ambiental es considerado como un factor de crecimiento, producción y empleo.

Por su parte, las infraestructuras han sido siempre reconocidas como una de las condiciones necesarias para el crecimiento económico y el aumento de la productividad. Pero la literatura económica indica al mismo tiempo que el efecto de la mejora de infraestructuras presenta rendimientos decrecientes y su impacto

solo será significativo si se diseñan, ubican, gestionan y mantienen adecuadamente. La disponibilidad de un sistema de infraestructuras de calidad es sólo una condición necesaria para la promoción del desarrollo económico, pero no suficiente: cuando la provisión es eficiente, ofrece oportunidades económicas y sociales; cuando es inadecuada, incurre en importantes costes de oportunidad.

Este conjunto de ámbitos que ordenan, articulan y ponen en actividad “los espacios para el crecimiento”, inciden en las condiciones de competitividad y en las capacidades de generación de actividad en nuestra economía regional y a ellos se dedica esta apartado en el que se aludirá secuencialmente al papel de las infraestructuras, la ordenación del territorio y la actividad en el medio rural.

1.-Las infraestructuras, como elemento articulador y de conexión del territorio y elemento de crecimiento de competitividad y económico, han concitado siempre una especial atención en Asturias, e incluso un cierto fetichismo relacionado con los tradicionales déficits existentes en este ámbito. Superadas muchas de esas carencias y con el objetivo primordial de culminar sin más demoras las obras aun en curso, se ha de plantear **una visión renovada** de las infraestructuras y los equipamientos al servicio de los nuevos modos de competitividad y crecimiento de las economías.

En el caso específico de las infraestructuras de transporte, diversos análisis consideran que el vínculo crecimiento-transporte del pasado no tiene por qué perdurar en el futuro. La producción se está orientando progresivamente hacia los servicios, primando la calidad y el diseño, y favoreciendo la miniaturización de muchos bienes, con el resultado de alterar el volumen y los canales tradicionales de transporte. El desarrollo de la logística, las nuevas formas de carga o la minimización del almacenaje fomentan tanto la disminución del volumen de tráfico como el aumento de la distancia a recorrer por el mismo, pero también pueden servir para estimular la aparición de nuevos flujos comerciales. El desarrollo de una especialización flexible está permitiendo una nueva complementariedad entre las redes globales y la producción regional orientada a su propio mercado.

Ello ha de llevar a una reflexión en profundidad acerca de la orientación futura de las infraestructuras en Asturias, especialmente en un contexto de crisis y recortes presupuestarios que obligan a tomar más en cuenta los criterios de coste de oportunidad en la utilización alternativa de los recursos y en una economía que ha desplazado ya irreversiblemente las necesidades de las infraestructuras hacia el ámbito de las relacionadas con las nuevas tecnologías y sistemas de información y comunicación. Adicionalmente, ha de sustituirse la planificación estanca de los diferentes modos de transporte por una política integrada que favorezca tanto las ganancias de productividad del sistema económico como la mejora del bienestar de la población y la preservación del medio ambiente.

En todo caso, parece que la programación de las infraestructuras regionales habría de tomar en consideración las siguientes cuestiones:

- a) Resulta primordial culminar sin nuevas demoras los proyectos en marcha y solventar definitivamente viejos estrangulamientos. Una vez culminadas esas obras pendientes, parece que no cabe esperar de las infraestructuras un impulso al crecimiento tan significativo como en el pasado, más allá de los efectos directos de la construcción, y ha de abrirse una profunda reflexión e incorporar nuevos planteamientos sobre su papel en la economía actual y su reorientación con los objetivos de la economía regional.
- b) En el transporte por carretera, que constituye claramente el modo más utilizado en los tráficos internos, tanto para mercancías, como para pasajeros, es indudable que la prioridad ha de ser la finalización del tramo Llanes-Unquera y de la autovía hacia Galicia, mientras que la salida hacia el sur no parece susceptible de otra posible mejora que la correspondiente al peaje del Huerna y se hace necesario el mantenimiento de las redes de carreteras locales.
- c) En lo relativo al transporte marítimo, la cuestión fundamental que se plantea radica en rentabilizar la inversión realizada en el puerto de Gijón y la gran capacidad instalada, para posicionar favorablemente al puerto en la captación de nuevos flujos comerciales antes de que la economía repunte, mediante esfuerzos por contar con unas tarifas competitivas, ofertar rutas y conexiones demandadas por las empresas y superar cuellos de botella existentes en la prestación de servicios.
- d) Para el desarrollo de una infraestructura en marcha como la Zalia resulta imprescindible garantizar la disponibilidad y calidad de sus accesos y enlaces con los puertos y la autopista y desplegar una eficaz tarea de captación de tráficos que aseguren la actividad de sus instalaciones, ya que el atractivo de una zona logística es inversamente proporcional al de su grado de desocupación.
- e) En el transporte ferroviario, son notorias las deficiencias y la necesidad de superar los estrangulamientos que todavía se mantienen, no solo en las dotaciones de infraestructuras existentes sino en la escasa oferta, en el precio y en la propia organización de los servicios. Las deficiencias notorias y más conocidas, junto con los reiterados retrasos, se centran especialmente en la conexión con la Meseta, donde han de sopesarse las alternativas existentes frente al coste de oportunidad del trazado del AVE en su recorrido por Asturias, que podrían dedicarse a la mejora de la red y los servicios regionales de ferrocarril y en el doble uso, para viajeros y mercancías, de la vía del AVE.

- f) En otras infraestructuras, parece necesario mejorar sensiblemente las conexiones aéreas, contar con redes eléctricas orientadas a la exportación de energía, con una dotación adecuada de redes de nuevas infraestructuras ligadas a las TIC y disponer de una oferta interna de ellas diversa y diferenciada (agraria, industrial y de servicios con alto valor añadido) para garantizar el acceso y la conexión con los mercados internacionales.

2.-Por lo que respecta al diagnóstico territorial de la región está suficientemente analizado y hay amplia coincidencia en la necesidad de llevar a cabo **una política territorial de desarrollo regional equilibrado y sostenible que contribuya al crecimiento económico y el bienestar social**. La singular estructura espacial de Asturias y la diversidad que la caracteriza, plantea algunas dificultades pero ofrece igualmente indudables potencialidades.

En el pasado reciente, la normativa e instrumentos puestos en marcha para la ordenación territorial asturiana no han llegado a desplegarse plena y eficazmente. Puede decirse, por un lado, que en muchos casos la ordenación del territorio y la programación económica, la planificación de infraestructuras y equipamientos, han ido cada una por su lado sin la debida articulación y sin la adaptación a las nuevas condiciones del sistema productivo. Y, por otro lado, la política territorial ha tenido una escasa incidencia en la organización administrativa del territorio; el modelo de organización supramunicipal en comarcas funcionales que contemplaron las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio (DROT) no ha sido seguido por la propia administración ni ha constituido en la práctica un marco general de referencia por las agrupaciones municipales existentes y se encuentra ya claramente superado.

En la actualidad, desde el punto de vista territorial, más que la tradicional dicotomía entre dos Asturias (la urbana central y la rural de las alas), parece apreciarse una dinámica no convergente de cuatro tipos de territorios que caminan a distintas velocidades: los municipios más centrales, con renta y crecimiento mayores; los vinculados a la autovía del Cantábrico, que han experimentado un impulso reciente y se sitúan en un segundo nivel de crecimiento; los de fuerte tradición industrial, tanto minera como siderúrgica, con un crecimiento más bajo aunque con rentas que se mantienen en un nivel medio; y la gran mayoría de concejos rurales que combinan un crecimiento muy débil con bajos niveles de renta.

Junto a ello, se aprecian igualmente dos hechos asociados a la crisis: por un lado, la desaceleración o el parón, según los casos, del crecimiento urbano y una presión mucho menor hacia la extensión del modelo de ciudad difusa o extensa, que afectaba intensamente a las principales ciudades, al conjunto del área metropolitana y a una buena parte de las villas costeras; y, por otra parte, la más

que evidente merma de recursos en manos de las tres administraciones públicas y, singularmente, de los municipios.

La Asturias metropolitana, con varios núcleos locales, muy próximos entre sí, con una fuerte identidad y con un fuerte dinamismo local en muchos sentidos, constituye un gran activo económico, social y cultural. Sin embargo, en su actual configuración presenta problemas que hay que intentar corregir, ya que por su carácter pluri-central, reduce los conocidos beneficios de las economías de aglomeración, rebaja las oportunidades del transporte público como medio más eficiente económica y ambientalmente para la movilidad diaria, reparte mal los costes y los beneficios de un área urbana entre los habitantes de los núcleos más centrales y los su periferia y ha registrado un crecimiento desordenado y disperso, con desaprovechamiento de sus potencialidades. Ello obliga a la acción pública a una fuerte coordinación de las políticas locales con las políticas supra-locales.

La crisis, además, refuerza la necesidad de corregir esas deficiencias, de plantearse la orientación de ese modelo metropolitano y de disponer del recurso de gestión más apropiado para hacerlo con criterios de política regional y de coordinación de las políticas locales que eviten situaciones como las registradas en el caso de la universidad, que no sólo ha supuesto un mayor uso de recursos públicos, sino que ha comprometido algunos logros de mayor calidad y de mayor especialización local, o con las políticas culturales, dónde los equipamientos y programaciones con fondos públicos han respondido básicamente a una lógica de competencia y emulación entre ciudades. Asimismo, es necesario promover una plena integración de las diversas modalidades de transportes en esa área.

Para el grupo de pequeños municipios semi-rurales, la cuestión más fundamental radica en la optimización de su mapa de servicios públicos, educativos, sanitarios y sociales, muy principalmente, y en la apuesta por un programa potente de desarrollo rural, que resulta mucho más decisivo que la, sin duda necesaria, reordenación administrativa con la posible fusión de concejos.

Estas circunstancias han de ser tenidas especialmente en cuenta para el diseño de una **activa y renovada política territorial** articulada, entre otros, en torno a criterios como los siguientes:

- a) El planeamiento territorial y la actuación de las diversas administraciones ha de adecuarse a los cambios y necesidades actuales del sistema productivo y debe vincularse estrechamente a los objetivos de reorientación del modelo de desarrollo regional y a sus prioridades, para favorecer el crecimiento económico y, al tiempo, potenciar el reequilibrio territorial.
- b) El espacio metropolitano del área central es un escenario privilegiado para hacer frente a algunos de los principales problemas económicos de la

región, así como para instrumentar modelos de actuación pública que impulsen los mecanismos de coordinación y cooperación entre entidades e instituciones que intervienen en el mismo espacio y para la prestación de servicios supramunicipales y regionales con mayor eficacia, eficiencia, agilidad y menor coste. Para ello resulta indispensable disponer de un recurso de gestión apropiado para actuar con criterios de política regional y de coordinación de las políticas locales.

- c) El nuevo papel de las ciudades como instrumentos de generación de conocimiento e innovación y como una poderosa palanca de crecimiento y progreso, merece una consideración prioritaria en el diseño de las políticas territoriales. Y debe tomar muy en cuenta el cambio de tendencia que parece apreciarse en el crecimiento urbano, con una presión mucho menor hacia la extensión del modelo de ciudad difusa o extensa de los pasados años. La fuerte expansión de zonas comerciales en la zona central de Asturias en la última década, junto al cambio en las tendencias de consumo, hace necesaria una reflexión sobre el modelo comercial y su incidencia en la planificación urbana.
- d) Los instrumentos de ordenación del territorio deben tener en cuenta el profundo cambio experimentado por el medio rural asturiano donde, más allá de una necesaria reordenación administrativa, el objetivo fundamental ha de centrarse en la optimización del mapa de servicios públicos, educativos, sanitarios y sociales principalmente, y en la apuesta por un programa potente de desarrollo rural.

3.-El mundo rural asturiano compone otro escenario territorial decisivo, y **en gran medida desaprovechado**, para el crecimiento y la competitividad de la economía asturiana. Al igual que plantea problemas singulares exige soluciones específicas. La sociedad y la economía rural asturiana han cambiado profundamente en las tres últimas décadas y se ha registrado una reconversión productiva total, que se ha plasmado tanto en un tránsito desde la agricultura como actividad principal a una economía mucho más diversificada, como en una redefinición del papel de algunos núcleos urbanos y villas o en la dotación de equipamientos, infraestructuras y servicios esenciales, fundamentalmente educativos y sanitarios.

Pero pese a esas transformaciones, no ha sido posible conseguir fuentes estables y suficientes de empleo ni el mantenimiento de la población en esa zona en la que, además, las empresas ganaderas, agroalimentarias y forestales se encuentran en la actualidad en una situación que requiere la adopción de políticas regionales encaminadas a la creación de empleo y actividad y a sostener y hacer viables las explotaciones y empresas agrarias. Se requiere, para ello, un giro en las políticas agrarias promoviendo el paso de una cultura de subvenciones a la generación de

actividad económica y de rentas para la población rural, al aprovechamiento ordenado de recursos disponibles e infrautilizados en la actualidad y a la adaptación a las orientaciones de la nueva PAC, con ayudas ligadas a la superficie, que resulta desfavorable para Asturias por la escasa superficie de las explotaciones y, en fin, en la necesidad de contemplar los activos rurales no como problema sino como un sector con posibilidades de futuro, que ha de tener su correlato en una mayor presencia en la agenda política regional, que ha decaído sensiblemente desde hace ya años.

El desarrollo de esas *políticas en el mundo rural* al alcance del gobierno regional está fuertemente condicionado por la normativa comunitaria y el marco de la PAC y no podrá incluir, por tanto, subvenciones o medidas financieras de naturaleza similar sino que han de orientarse fundamentalmente hacia las reformas estructurales, prioritariamente en dos líneas:

- 1.- Las que afectan a la propiedad y a la dimensión de la fincabilidad, así como a la financiación de la transmisibilidad de las explotaciones.
- 2.- La orientación productiva de las masas forestales, cuyas competencias en la ordenación y explotación de los montes y de los bosques es autonómica.

El marco de un programa del medio agrario asturiano, habría de orientarse pues en esas direcciones prioritarias y, adicionalmente, tomar en consideración los siguientes elementos:

- a) El mundo rural asturiano es un territorio muy diverso, cuya singularidad y alto valor medioambiental debe ser tenida muy en cuenta en la acción política, pero debe combinarse igualmente con el mantenimiento de unas actividades productivas económicamente viables, que no sólo no pongan en riesgo el medio ambiente, sino que contribuyan a su conservación y enriquecimiento.
- b) Se ha producido una clara dualización de los espacios rurales regionales, con zonas que reúnen condiciones de habitabilidad que las hacen atractivas y que consiguen atraer población. El mantenimiento y mejora de los servicios públicos e infraestructuras de comunicación (en especial de acceso a las TICs) constituye una tarea de la administración y las políticas del medio rural para que este proceso pueda seguir desarrollándose y alcance a más territorios.
- c) En el sector lechero se ha vivido un intenso declive productivo que, aun con el factor estabilizador que supone Central Lechera Asturiana, se ha traducido en una intensa pérdida de producción y empleo en el sector. Pese a que depende de regulaciones comunitarias fuera del alcance de la política regional, ésta no puede desconocer la incidencia que en el sector han tenido otros factores como el envejecimiento poblacional, la escasa dimensión de las fincas,

el alto endeudamiento por la compra de cuota y por financiación de fuertes inversiones en instalaciones, ganado y equipamientos, a lo que ha sumado una creciente y agresiva competencia de productores extranjeros, directa o indirectamente apoyados por las instituciones públicas de sus países.

d) En materia ganadera, un sector que cuenta con fortalezas y una cierta posición de ventaja en una cabaña ganadera con razas autóctonas y marcas de calidad, las capacidades se encuentran igualmente muy condicionadas por el marco de la PAC y la contribución de las políticas regionales han de dirigirse fundamentalmente a favorecer una ganadería sostenible, competitiva y que resulte atractiva para el medio rural, facilitando una nueva estructura de la explotación ganadera familiar. A ello se puede contribuir principalmente por tres vías. Primero, apoyando la información, la formación práctica y la mejora y modernización de la gestión que se requieren en una actividad fuertemente tecnificada. Segundo, facilitando la transmisibilidad de las explotaciones ganaderas de quienes abandonen la actividad en favor de jóvenes. Y tercero, afrontando los arraigados problemas que plantea la escasez de base territorial de las explotaciones ganaderas asturianas, para cuya resolución no parece que hayan resultado muy eficaces las tradicionales políticas de concentración parcelaria y se requiere explorar la adopción de medidas en los ámbitos legislativo y de la fiscalidad. Competir en un mercado internacionalizado implica necesariamente mejorar costes, y la manera más adecuada de reducirlos es aumentar la producción propia de forraje y de pradería y acometer reformas estructurales que permitan ampliar significativamente la superficie de las explotaciones ganaderas y mejoras reales de los costes de producción.

e) La política forestal es un campo propio para la actuación de las políticas regionales. La actividad del sector forestal, que ocupa una gran parte de nuestro territorio pero que hoy juega un limitado papel económico por la escasa producción de madera, tiene una gran importancia como potencial generador de empleo en zonas rurales que están en mayor riesgo de despoblamiento y en las cuales no parece posible encontrar una alternativa laboral y empresarial mejor. Para ello se hace necesario cambiar el sistema institucional forestal asturiano, mediante la implantación de modelos de gestión más profesionalizados que los actuales y que busquen mayores rendimientos. Cualquier actuación en esta materia no puede obviar el problema de la propiedad forestal, que se manifiesta en un doble sentido: el minifundismo extremo que caracteriza a los montes privados, que imposibilita en la práctica cualquier iniciativa innovadora de gestión de los mismos; y la inseguridad jurídica en la que está inmersa la titularidad de muchos montes teóricamente públicos, que requiere soluciones estables y consensuadas sobre su titularidad para evitar la litigiosidad y la indefinición jurídica sobre su propiedad y atribución de beneficios.

f) En cuanto a otras actividades y producciones, las hortofrutícolas desempeñan un papel económico residual, aunque hay ciertas singularidades como el manzano de sidra que requerirían alguna actuación orientada a fortalecer las producciones amparadas por la denominación de origen. La caza y la pesca, en especial, deberían contribuir en mucha mayor medida de lo que lo hacen en la actualidad a generar ingresos directos e inducir otras actividades de gran rentabilidad económica en los espacios rurales. El desarrollo de las actividades ligadas al turismo deberían ser igualmente uno de los objetivos de una política activa para el medio rural, por su reconocida capacidad para generar recursos económicos y fortalecer el tejido social de los pueblos y villas.

g) La política de desarrollo rural en Asturias estará condicionada por el espacio que se le reserve en la PAC post-2013 y por la aplicación plena de la Ley 45/2007 para el desarrollo sostenible del medio rural, que plantea problemas competenciales y cuyas previsiones de financiación se han visto comprometidas por la crisis. Por ello, una estrategia ponderada y realista parece la mejor forma de abordar una política de desarrollo rural en estos momentos, teniendo en cuenta la incertidumbre sobre su encaje en la futura PAC y la difícil situación presupuestaria de las Administraciones nacional y autonómica que financian a partes iguales las actuaciones previstas en los Planes de Desarrollo Rural.

h) La industria agroalimentaria, que en el conjunto nacional ha mostrado una evidente resistencia frente a la crisis económica y desempeñado un decisivo papel en el equilibrio de nuestro déficit comercial, resulta de importancia estratégica para una economía asturiana que debería contar en ella con una de sus ventajas competitivas. Para superar recientes y graves problemas suscitados en algunas de las empresas del sector y promover la competitividad de la industria agroalimentaria asturiana se requieren actuaciones de mejora de los procesos de comercialización, calidad, innovación, diferenciación de los productos y tamaño de las empresas pero, ante todo, mejoras sensibles en la competitividad de los suministradores regionales de materias primas, en la línea apuntada en los apartados precedentes.

II.5.-La modernización de la administración

Disponer de un adecuado marco institucional, constituye uno de los elementos imprescindibles para el funcionamiento eficiente de una economía. La literatura económica, en muy diversos estudios y análisis, ha puesto de manifiesto la importancia que, junto al “hardware productivo”, tiene el “software institucional” como elemento de desarrollo económico y bienestar social.

Los efectos de la crisis y los cambios que se están operando en el campo de la economía, además, están planteando mayores exigencias de funcionamiento eficiente de las administraciones, poniendo de manifiesto el surgimiento de nuevos modos de organización de la administración y los servicios públicos y conduciendo a nuevas fórmulas de relación y cooperación entre lo público y lo privado.

Quizá el mayor enemigo de lo público sea lo ineficiente y por eso la mejora de la eficiencia es el gran reto que afrontan las administraciones, particularmente en un momento en que los recursos económicos son escasos y que en las instancias europeas se explora el denominado **crecimiento sin dinero público**, como marco de referencia indispensable para el crecimiento económico y la actividad empresarial.

Para Asturias resulta decisivo sumarse a esa dinámica de **modernización de la administración y los servicios públicos** y poner en marcha planes e iniciativas para proceder con urgencia y profundidad a una reforma que, en nuestro caso, no remite tanto a una cuestión de tamaño como de estructura, organización, funcionamiento y resultados.

Ello parece imprescindible desde dos perspectivas que, lejos de ser contrapuestas, resultan complementarias. Por un lado, para responder más eficaz y ágilmente a las demandas de los ciudadanos, mejorar la prestación de servicios y preservar, mediante esas reformas, un modelo social cohesivo y no excluyente que de otro modo se podría ver seriamente amenazado. Por otro lado, para disponer de una administración modernizada, que consiga ganancias de eficiencia y productividad, y constituya un valioso instrumento de competitividad, de apoyo a la empresa y de creación de un marco y unas condiciones propicias para el desarrollo de la actividad económica. Se trata en suma, de disponer de una administración capaz de prestar más eficientemente los servicios públicos a los ciudadanos y más favorable a las empresas y al desarrollo de la actividad económica y productiva, removiendo obstáculos y deficiencias como los que ahora se observan.

Hay **tres ámbitos principales** en los que deberían materializarse actuaciones y reformas para el logro de esa **mejora de la eficiencia y la modernización** de la administración:

- 1.- El tamaño, organización y adecuación de organismos y programas a sus objetivos y tareas.
- 2.- El funcionamiento de la administración y de las medidas que faciliten la mejor prestación de los servicios a los ciudadanos y un clima y condiciones favorables para las empresas y el desarrollo de la actividad productiva.
- 3.- El de la cooperación y la agrupación en la prestación de servicios, que resulta fundamental y especialmente adecuada para Asturias por su tamaño, proximidad y complementariedades.

Para desplegar **actuaciones en esos tres ámbitos**, podrían tenerse en cuenta, entre otros, criterios y propuestas como las siguientes:

- a) Concentrar la actividad del sector público regional en la provisión de servicios básicos de calidad (sanidad, educación, servicios sociales, gestión de la justicia, infraestructuras básicas), que han de ser salvaguardados y provistos eficientemente, centrando los recortes en actividades no esenciales.
- b) Evaluar críticamente los programas de subvenciones existentes y, en su caso, eliminar los que no sean efectivos o no tengan un claro interés social, no sirvan para corregir fallos de mercado o no contribuyan a la mejora de la competitividad.
- c) Introducir mayor flexibilidad en la gestión del personal público y la organización de la atención a los ciudadanos y a las empresas, especialmente en el caso del personal funcionario, para que preste el servicio y haga sus funciones donde realmente sea necesario y no únicamente donde lo contemple la vigente relación de puestos de trabajo (RPT).
- d) Establecer un test de competitividad en las medidas legislativas y de gobierno, al modo del que se hace en la UE, para analizar antes de establecer una norma si es favorable o no a la competitividad de la economía regional y la creación de riqueza y empleo. Igualmente, al modo de los “fitness checks” que se llevan a cabo en la UE, podrían ponerse en marcha “test de buena salud” para analizar si las normas ya instauradas resultan beneficiosas o perjudiciales para la competitividad regional.

- e) Someter los planes y políticas de la administración regional a procesos de seguimiento y de evaluación de sus resultados.
- f) Mejorar los sistemas de reclutamiento del personal de la administración y avanzar hacia la cobertura de los órganos institucionales mediante procesos de selección abiertos guiados por criterios de mérito, capacidad, trayectoria, prestigio e idoneidad.
- g) Realizar una auditoría de los costes de algunos servicios públicos que resultan insostenibles, y cuya reducción resulta indispensable para su propia supervivencia, y derivar los correspondientes planes de actuación.
- h) Propiciar por parte de las administraciones y organismos una estrategia y medidas que contribuyan a generar y ampliar progresivamente una oferta común de servicios que por tamaño, proximidad y complementariedades resulta muy adecuada en Asturias. Consorcios como el de Cogersa o el del Transporte, pese a que cuentan con márgenes indudables de mejora, ofrecen ejemplos adecuados de esas estrategias, que deberían extenderse a otros ámbitos como los de la gestión de aguas, hospitales, turismo, equipamientos culturales y sociales, entre otros.
- i) Promover una reorganización del mapa municipal de la región, basada en un análisis riguroso de sus características, servicios, equipamientos, demografía y flujos de residentes. Modificar la financiación de la administración local de acuerdo con los niveles de servicios asumidos y con criterios de corresponsabilidad fiscal. Definir con toda claridad el reparto competencial entre las administraciones autonómica y local.

Adicionalmente a este conjunto de medidas orientadas a la modernización, la Administración Regional ha de hacer frente en un futuro muy próximo a los cambios que se anuncian en sus fuentes de financiación fundamentales y disponer de unas estrategias sólidas y bien diseñadas (cuyos componentes merecen un análisis específico) para afrontar ese proceso de cambio en dos escenarios principales.

Por una parte, el actual marco de la **financiación autonómica** es previsible que se modifique en breve plazo, ya que el sistema de régimen común ha de reformarse por ley antes de 2014, y se convierte en cuestión urgente y crucial, para la que resulta imprescindible definir claramente la estrategia que se ha de seguir. El diseño del nuevo sistema se aborda, además, en circunstancias especialmente difíciles por dos motivos: por la crisis económica y por el previsible rediseño de la contribución territorial a la financiación al que parecen abocar las posiciones mantenidas desde Cataluña y otras comunidades. Ambos factores tienden a hacer más compleja la consecución de un acuerdo sobre la reforma del sistema. De un lado, el tamaño de los recursos totales mengua justo cuando más necesarios son

para atender necesidades sociales muy amplias y reales. Y de otro, algunas de las regiones que tradicionalmente han sido contribuyentes netas a la redistribución regional están cada vez menos dispuestas a seguir jugando ese papel sin restricciones y se resisten a aceptar un sistema que suele dejarlas por debajo de la media en términos de capacidad de gasto.

Asturias es una de las Comunidades beneficiadas por el actual sistema, ya que cuenta actualmente con una financiación por “habitante ajustado” superior a la media. Con una capacidad fiscal (ingresos tributarios homogéneos por “habitante ajustado”) casi igual a la media nacional, el Principado disfruta de un índice de financiación por “habitante ajustado” del 107,4%, que le sitúa en el quinto lugar del ranking regional, por detrás de Castilla y León, Extremadura, Cantabria y La Rioja.

Esta situación previsiblemente resultará difícil de sostener en el futuro y se requiere el diseño de una sólida, adecuada e inteligente estrategia en el proceso de negociación del nuevo sistema, orientada a dos objetivos prioritarios: procurar una transición gradual hacia el nuevo sistema; y asegurar que éste resulte lo más igualitario posible en términos de financiación por “habitante ajustado”.

Por otra parte, la economía asturiana ha de prepararse para un escenario de reducción de los fondos europeos, que han contribuido decisivamente en el pasado a financiar proyectos en la región. Aunque en el acuerdo sobre las perspectivas financieras de la Unión Europea para el período 2014-2020 se ha saldado más favorablemente de lo previsto inicialmente para España, principalmente a través de los recursos destinados a las políticas de empleo, el importante recorte del presupuesto comunitario en esa etapa, junto con el efecto estadístico de la renta asturiana en el contexto de las regiones europeas, acabará repercutiendo negativamente en Asturias, con una previsible reducción de los recursos procedentes de la cohesión económica y social (FEDER, Fondo de Cohesión y Fondo Social Europeo) que han desempeñado un decisivo papel en las pasadas décadas.

Esta nueva situación requerirá que la economía asturiana reoriente sus medidas, acciones y programas hacia los capítulos con mayor disponibilidad de recursos y que se pongan en marcha instrumentos y actuaciones que hagan más proactiva la **capacidad para competir por los fondos europeos competitivos**, que ya no se obtendrán como subvenciones automáticas en la misma medida que en el pasado. En particular los relacionados con el empleo, la eficiencia energética, la competitividad de las Pymes, la información y comunicación y los fondos dedicados a investigación en el Programa Horizonte 2020, que comporta la necesidad de acciones decididas y coordinadas de la universidad, las administraciones y las empresas para poner en marcha proyectos conjuntos. Ello obligará además a un mejor aprovechamiento de esos recursos, tradicionalmente

orientados de modo prioritario a las infraestructuras con inversiones que son contempladas críticamente desde Bruselas, tanto por considerar que se han dirigido en muchos casos hacia obras superfluas o con escasa rentabilidad económica y social, como porque las disparidades de renta regional no han mejorado sensiblemente pese a las enormes inversiones en infraestructuras realizadas.

II.6.-Los actores del crecimiento

El crecimiento económico tienen uno de sus elementos fundamentales en los recursos humanos, contemplados en la doble dimensión de la cantidad y calidad de esos recursos, es decir de la población y del capital humano. Pero además, resulta igualmente decisivo para la eficacia de las políticas de crecimiento el modo en que los actores económicos y sociales se organizan, se insertan y se relacionan en los procesos productivos y sociales. A estas cuestiones se dedican los breves comentarios de este apartado.

Los rasgos que caracterizan a los recursos humanos en Asturias son bien conocidos y presentan simultáneamente significativas potencialidades y carencias. Entre las potencialidades destacan las del capital humano y entre las carencias el desaprovechamiento de éste y las deficiencias de la peculiar estructura de la demografía regional. Actuar sobre esos ámbitos, tratando de aprovechar esas potencialidades y de corregir esas deficiencias, constituye en consecuencia una de las orientaciones que han de guiar las políticas regionales, porque si hubiese que elegir entre el capital humano y el capital físico, y muchas veces hay que elegir, el primero debiera ser una clara prioridad.

La demografía regional, como es bien conocido, presenta unas características regresivas y desfavorables y unos rasgos singulares dominados por las bajas tasas de natalidad, el estancamiento y envejecimiento de la población, la escasa presencia de inmigrantes y una emigración que está creciendo sensiblemente en la actualidad, centrada en los segmentos más jóvenes y mejor preparados de la sociedad regional. Tanto la actual estructura demográfica como las previsiones que indican inexorablemente la continuidad de las pérdidas de población en el futuro, plantean un grave problema para el crecimiento regional y para la sostenibilidad del sistema de bienestar social y de unas pensiones que han sido en estas décadas pasadas un soporte fundamental de la renta regional.

Difícilmente se puede revertir de inmediato una situación como ésa con políticas que, **en materia demográfica**, requieren lógicamente plazos dilatados y donde las medidas de ayudas y subvenciones directas no tienen demasiada efectividad y parece preferible dirigirlas hacia la vía de **medidas de ayuda indirecta**, de conciliación de la vida familiar, de dotaciones de equipamientos, de generación de ambientes económicos y sociales atractivos y, muy fundamentalmente, de expectativas de creación de empleo que logren retener, atraer y dinamizar a la población.

Tanto para la correcta articulación de las políticas de ordenación del territorio como para la posible reorganización del mapa de las administraciones locales y

para la eficaz y coordinada dotación de equipamientos y prestación de servicios, se hace indispensable contar con los adecuados estudios y previsiones demográficas y, en particular, del alcance, características y efectos de los flujos poblacionales y de movimientos de residentes entre diversas zonas de la región.

El **capital humano** de la región, por su parte, cuenta con unos buenos niveles comparados de dotaciones, a los que ya se ha hecho referencia en el apartado dedicado a la educación. Pero presenta también unos **altos grados de desaprovechamiento** en su utilización para los objetivos de crecimiento regional.

El mayor y mejor aprovechamiento del capital humano disponible en la región ha de constituir, por ello, uno de los ámbitos prioritarios de atención de la agenda regional y donde más necesario resulta desarrollar iniciativas y políticas ambiciosas, que merecerían una reflexión profunda y detallada al menos en direcciones como las que se señalan a continuación.

En primer lugar, en la corrección de los desajustes formativos para adecuar enseñanzas, titulaciones y procesos educativos a las necesidades del sistema productivo regional, con el objetivo prioritario de propiciar la incorporación de ese capital humano al sistema productivo y la inserción laboral, especialmente de los jóvenes. A ese cometido debe contribuir el desarrollo de la colaboración entre los servicios públicos y las agencias privadas de empleo para compartir información sobre candidatos y vacantes; y para desarrollar los planes individuales de formación y recualificación de los parados; y para atraer a quienes estén interesados en retornar tras su experiencia laboral fuera de Asturias. Más que a medidas de subvención a la contratación generalizada, cuya eficacia es limitada, las políticas de empleo habrían de orientarse a potenciar la atención personalizada y diferenciada a los distintos colectivos de parados, diseñando itinerarios en función de sus diferentes probabilidades de empleabilidad, contando con la adecuada dotación de orientadores, procurando el reciclaje y la formación que resultan clave en el caso de los parados de baja cualificación, fomentando el autoempleo con formación y programas de apoyo a medio y largo plazo.

En segundo lugar, en el objetivo de contener la salida de un significativo contingente de los jóvenes mejor formados, o favorecer el retorno de algunos de los que se han ido, ante la ausencia de perspectivas y oportunidades que, además de reforzar el proceso de envejecimiento demográfico regional, constituye un doloroso proceso de pérdida de algunos de los recursos de capital humano más valiosos de los que dispone nuestra sociedad para el crecimiento y la dinamización de su actividad. Resulta imprescindible desarrollar una reflexión profunda y detallada acerca de las medidas más eficaces para este propósito y, más allá de la generación de un ambiente atractivo y de unas condiciones y un clima de oportunidades, de la oportunidad de acometer planes específicos dirigidos a la incorporación de titulados a las empresas e instituciones, facilitar la creación de

actividad por parte de emprendedores y a retener y atraer talento, como una de las estrategias centrales de la política regional.

Y en tercer lugar, admitiendo el hecho de la pérdida de ese capital humano y con la constancia de los vínculos afectivos que mantiene con la región, sacar más partido de la comunidad de profesionales que trabajan y residen fuera de Asturias, en una doble dirección. Por un lado, en tareas de contacto y apoyo a la promoción externa de la economía y las empresas asturianas, coordinando e implicando más intensamente las diversas iniciativas y organizaciones que ya trabajan en este campo y comprometiendo más abiertamente a la universidad asturiana en esta tarea. Y, por otro lado, tratando de generar oportunidades de recuperación de ese talento, tras sus experiencias internacionales, mediante planes de vinculación a empresas, organizaciones o centros de investigación.

Como se señalaba al comienzo de este apartado, junto a la disponibilidad y dotaciones de recursos humanos, su articulación en el sistema productivo y el **papel de los actores económicos y sociales** resulta crucial para el avance de las dinámicas de competitividad y crecimiento.

Para desarrollar una agenda de crecimiento y un programa de cambio económico orientado a la competitividad, el crecimiento y la generación de empleo, es preciso movilizar las ideas, los proyectos y los agentes económicos y sociales y generar un consenso colectivo en torno a los objetivos y prioridades definidas para la región. Diversas economías en todo el mundo, ofrecen ejemplos y experiencias del modo de movilizar a las fuerzas económicas y sociales en torno a procesos de este tipo.

En un contexto complejo, en el que intervienen diferentes actores locales, nacionales y globales, una estrategia de cambio económico no puede ser afrontada exclusivamente por un único agente, sino por una multiplicidad de actores implicados, motivados y movilizados en torno a diagnósticos y visiones compartidas, a los instrumentos a poner en juego y a los objetivos a alcanzar en las estrategias de transformación. Y la primera y fundamental de esas dinámicas de cooperación es la que lleva a implicar y movilizar conjuntamente la iniciativa privada y pública, las administraciones y los actores empresariales y productivos de un territorio, a promover actuaciones conjuntas y consensuadas y a buscar “alianzas inteligentes” entre el Estado y el mercado, con nuevas fórmulas de colaboración.

Resulta indispensable, además, disponer de marcos institucionales adecuados y proclives al crecimiento y la dinamización del sistema productivo. Como ha puesto de manifiesto una abundante literatura económica, el desarrollo de un país, no depende solo de sus factores productivos (capital, trabajo y tecnología), sino también de sus marcos normativos e institucionales. Justamente porque en el mercado interactúan muchos agentes independientes, se precisan instituciones bien trabadas que reduzcan las incertidumbres, que ofrezcan garantía y confianza,

que promuevan la coordinación y generen dinámicas sociales favorables para el aprovechamiento eficiente de los recursos productivos. De modo que la calidad del entramado institucional, como se ha visto en muchos países, constituye un elemento primordial que impulsa o frena el desarrollo y a ello han de contribuir las administraciones, concebidas ya no solo como instrumento de protección, de cohesión y de prestación de servicios, sino como actores fundamentales del crecimiento económico.

Para Asturias todo ello comporta desafíos concretos en diversos ámbitos. Por una parte, en el proceso de consolidación de una dinámica de cambio de pautas de los agentes económicos, y en general en la configuración de las imágenes y de la cultura económica dominante en la región, que han experimentado cambios muy favorables a lo largo de las pasadas décadas, pero que aún se han de extender y profundizar. Ello se ha traducido en una paulatina modernización del papel de los agentes económicos y sociales y de la adecuación de los entramados institucionales que no deja, con todo, de mantener una permanente pugna con segmentos resistentes, con la fortaleza de grupos de intereses que han limitado la modernización y los cambios y con arraigadas pautas heredadas del pasado. Entre las pautas económicas que conviene reforzar están las de la consideración del coste de oportunidad en la utilización de todos los recursos; la de eficiencia y la evaluación de los programas y actuaciones; la de valorización de los recursos más allá de sus efectos directos y coyunturales; y la de creación de ambientes económicos y sociales favorables que se difundan y generalicen, ya que los individuos de una sociedad se comportarán como vean que lo hacen sus iguales.

Por otra parte, son aun necesarias mejoras para superar las deficiencias que apuntan a la debilidad y el bajo rendimiento del sistema político autonómico respecto a las necesidades de modernización de la región y a la sensación de que prolongados esfuerzos individuales y colectivos están conduciendo a precarios resultados y a una insatisfacción con el funcionamiento del sistema político y de las instituciones regionales como mecanismos de cooperación para la acción colectiva. Algo que parece relacionado con la escasez de mecanismos sociales de cooperación y de coordinación fuera del ámbito político, que refuerzan los mecanismos de regulación política y las pautas clientelistas, por un lado; y con la necesidad de una mayor variedad y dinamismo de la clase política junto a una mayor participación de profesionales y un mayor acercamiento de las elites sociales a la formación de la opinión pública.

Por lo demás, se requieren unos grados de consenso y de implicación de los agentes económicos y sociales, de los empresarios y los sindicatos y de las organizaciones e instituciones, que generen acuerdos y consensos en torno a los objetivos regionales de crecimiento, competitividad y empleo. El papel de esos agentes empresariales y sindicales, junto a la administración regional, es sin

sombra de duda decisivo y se ha plasmado en Asturias en la consecución de importantes acuerdos de concertación social en los pasados años.

Esos acuerdos han supuesto logros indudables, en términos de paz social y de provisión de servicios públicos, aunque han comprometido los márgenes presupuestarios. Lo que hasta ahora se ha dirigido predominantemente a extender la acción y el gasto público debe reorientarse hacia acuerdos para lograr mejoras efectivas en el funcionamiento de los mercados y a conseguir compromisos de mayor flexibilidad interna de las empresas, mediante acuerdos entre las partes, incluso con pactos de rentas y de mantenimiento del empleo bajo ciertas condiciones.