

Les polítiques d'ajuts directes a empreses —excepte els programes de captació d'inversions i el d'equilibri territorial— van anar perdent pes progressivament al llarg dels anys, fins pràcticament desaparèixer en els anys 90. Els motius foren diversos: d'una banda la superació de la greu crisi que havia afectat moltes empreses, i que o bé van tancar o es van saber adaptar a la nova situació; la dificultat d'evitar la instrumentalització política d'aquestes ajudes;⁸ les limitacions al respecte en el marc de la comunitat europea; i finalment, el convenciment del govern que no és una bona política de competitivitat i que genera més distorsions que els problemes que pretén resoldre, pel que sols té sentit en conjuntures molt excepcionals.

1.2 Política d'incentius al reequilibri territorial

Certament, la crisi colpejava amb especial duresa les zones més industrialitzades del país, i d'ací que fossin necessàries accions com la CARIC o les ZUR. No obstant, en una visió de conjunt, no hagués estat justificada una política adreçada a consolidar un determinat model de localització industrial basat únicament en raons històriques. La visió de país per part del govern sempre considerà com a prioritari un repartiment harmònic de l'activitat econòmica arreu del territori. Cada zona té unes especificitats que la fan especialment idònia per un determinat tipus d'activitat, però l'especialització sempre és sinònim d'una certa fragilitat, i per tant, el govern no es va conformar amb què la prosperitat de cap zona de Catalunya depengués només d'un sector, intentant així promoure un mix equilibrat entre sector primari, indústria i serveis per tot Catalunya.

8. En un país de les dimensions de Catalunya és inevitable que, amb centenars d'expedients, en alguna de les empreses beneficiades hi apareguin noms de persones relacionades amb algú amb responsabilitat política. D'ací que entre titulars de diaris i bronques al Parlament, o, fins i tot, denúncies, només hi hagué un pas que, com era previsible, fou àmpliament explotat políticament.

Per això, alhora que es potenciaren les ZUR, el 1985, es desenvoluparen polítiques per a l'extensió al país de la reindustrialització: es declararen «àrees d'ubicació industrial incentivada» certes zones del territori que, havent estat fortament colpides per la crisi econòmica, no foren incloses dins de la ZUR. Aquestes àrees tenien prioritat en la consecució d'ajuts del Departament d'Indústria i Energia, així com l'accés a línies especials de finançament de cara a abaratir les càrregues financeres. Estaven situades a les comarques del Bages, el Baix Camp, la Ribera d'Ebre i el Ripollès; els polígons industrials de Celrà, Igualada, Tortosa i Vic; els municipis de Blanes, Balaguer, Cervera, Mataró, Tàrraga i Vilanova i la Geltrú; les zones i polígons qualificats com a sòl industrial d'Esplugues de Llobregat, Martorell, Sant Adrià de Besòs, Sant Just Desvern, Sant Quirze del Vallès i Ripollet; les àrees d'especialització sectorial del Baix Empordà, Gironès i la Selva (suro); Berguedà (mines); comarques d'alta muntanya (indústries agroalimentàries); Vilafranca del Penedès (polígon de mercaderies de l'Institut Català del Sòl); Berga (polígon industrial de l'Institut Català del Sòl); i Vilamalla (estació de transports).

Tal i com es deia, el desenvolupament industrial d'una zona està sempre condicionat per diversos factors de localització que poden provocar forts desequilibris regionals. Alguns llocs presenten certes característiques que els fan atractius per a la localització d'activitat industrial. D'altres, els que tradicionalment han presentat pocs atractius per l'emplaçament de la indústria, estan en una situació clarament desfavorable davant un futur desenvolupament econòmic. Aquesta realitat provoca desequilibris tant demogràfics com econòmics que, en el cas de Catalunya, motivaren una política de reequilibri territorial orientada a industrialitzar les comarques mancades d'unes condicions inicials adequades. També aparegueren problemes en els territoris en què les indústries preexistents patien un procés accelerat d'obsolescència o d'exposició a una competència exterior que hipotecava el seu futur. A Catalunya, aquests desequilibris es manifestaren en l'existència de dues zones clarament diferenciades: les comarques de l'interior, amb poca densitat demogràfica i predomini del sector agrícola o d'indústries en declivi, i les comarques del litoral i alguns eixos, altament poblats i amb una activi-

tat econòmica centrada en la manufactura i els serveis. La persistència d'aquests desequilibris tenia efectes negatius no només en les zones desfavorides, sinó que s'estenia a la totalitat del territori. A les regions amb una elevada concentració industrial succeïa, per exemple, que el preu del sòl s'encaria; fet que perjudicava els nous emplaçaments i provocava l'aparició d'operacions especulatives com alternativa a la pròpia activitat industrial. A més, també hi havia problemes de medi ambient, urbanístics, de congestió, etc.

Una de les mesures aplicades pel govern català per fomentar la localització industrial a les zones desfavorides fou l'assignació d'ajudes directes a les empreses. Existien d'altres actuacions, com per exemple la millora de les infraestructures (carreteres, telecomunicacions, centres tecnològics i d'investigació, polígons industrials, etc.) o l'extensió i millora del subministrament energètic (xarxa de gas o d'electricitat, entre d'altres), que, a llarg termini, són les que realment constitueixen els eixos bàsics pel reequilibri territorial i posterior desenvolupament econòmic, però que estan al marge de la temàtica del present text, excepte l'àmbit de les infraestructures tecnològiques que se citaran en altres apartats.

Darrere d'aquestes ajudes directes existia la voluntat de què actuessin com a incentius immediats per a l'atracció d'inversions industrials i que posteriorment comportessin una reestructuració del teixit econòmic de la comarca. És a dir, aquestes subvencions havien de ser, d'alguna manera, un desencadenant del desenvolupament econòmic que transformés la regió de forma endògena. L'objectiu no era imposar certes inversions a les comarques, ja que és obvi que les polítiques de tall intervencionista es mostren ineficients a llarg termini degut a la seva desconexió amb la realitat del territori. Amb aquestes ajudes, al contrari, es pretenia contribuir a crear un clima industrial favorable que aprofités les característiques intrínseques de cada regió. Conseqüentment, s'han d'interpretar com ajudes a la viabilitat de les empreses pròpies de la zona i per a l'atracció de noves indústries perquè s'integressin al territori i aconseguissin, amb el pas del temps, que el dinamisme d'una zona determinada es basés en iniciatives autòctones d'inversió.

A Catalunya, aquestes ajudes directes es podrien equiparar a les ajudes regionals atorgades per la Comunitat Europea a través del Fons Europeu de Desenvolupament Regional (FEDER). Encara que les zones beneficiades per aquests programes europeus no coincidissin amb les comarques en regressió demogràfica definides pel departament responsable dins del seu programa de reequilibri territorial. Entre totes les comarques en regressió demogràfica, només el Ripollès, el Berguedà, la Ribera de l'Ebre, el municipi de Cardona i alguns de l'Anoia gaudiren de les ajudes que la Comunitat atorgava per l'objectiu 2 dels Fons Estructurals.

De fet, Catalunya només entrava en el conjunt d'aquests tipus de fons com a regió afavorida, parcialment, pels recursos corresponents als Objectius 2 i 5b de la UE, destinats a resoldre els problemes de les regions en declivi industrial i a fomentar el desenvolupament de les zones rurals, respectivament. Per tant, no era beneficiària de les ajudes corresponents a l'Objectiu 1, dirigides a fomentar el desenvolupament i l'ajust estructural de les regions menys desenvolupades. Les zones corresponents a aquest Objectiu 1 eren aquelles on la renda per càpita se situava per sota del 75% de la renda mitjana de la CEE i cap comarca catalana es trobava per sota d'aquest límit i conseqüentment totes elles quedaven fora del seu àmbit. En canvi, la problemàtica general d'algunes zones sí que coincidia amb la de les regions de l'Objectiu 1 en el sentit de què s'havia de fomentar el seu baix nivell de desenvolupament econòmic general en relació amb el seu entorn.

En l'àmbit pràctic, això es traduí en una restricció d'accés de les empreses catalanes a les ajudes i en la reducció de la quantitat final que se'ls hi podia atorgar. D'aquesta manera, mentre que en la majoria de comarques les ajudes no podien superar el 7,5% de la inversió total, en les comarques que a la seva vegada es trobaven entre les zones Objectiu 2 (el Ripollès, el Berguedà, la Ribera d'Ebre, el municipi de Cardona al Bages, els de l'Anoia i els d'Osona) podien arribar al 10%, en el cas d'empreses mitjanes, i fins el 20% en empreses petites.

El programa de foment de la inversió industrial en zones de regressió demogràfica de Catalunya, que la Generalitat portà a terme en el pe-

ríode 1988-2003, estava basat en una normativa que determinava l'àmbit territorial i l'import de les ajudes a atorgar a les empreses industrials que s'acollien al programa. Aquesta normativa, si bé seguí una línia constant d'actuació en el referent als objectius generals, experimentà alguns canvis al llarg del temps des del 1988, any en que el Departament d'Indústria i Energia començà l'execució d'aquest programa. Durant aquest primer any no es pot parlar de programa de reequilibri territorial. L'objectiu principal de les ajudes era disminuir els costos financers de les empreses industrials i utilitzar el sòl industrial disponible en els diversos municipis. Estaven dirigides a petites i mitjanes empreses industrials, empreses mineres i empreses artesanals situades en zones d'actuació preferent del Departament,⁹ i consistien en una subvenció equivalent a sis punts percentuals dels préstecs sol·licitats per aquestes empreses.¹⁰ En casos concrets, l'ajuda disminuïa fins a cinc punts percentuals.

És important destacar que s'evità intencionadament una preassignació de recursos a cada una de les zones malgrat la forta pressió política per fer-ho. En efecte, les administracions comarcals i municipals tendeixen a pressionar al màxim per conèixer *a priori* de quins fons disposen, tant d'infraestructures com de subvencions; igualment, el govern elaborava plans territorials (els «Plans Comarcals»), en què s'intentava tabular els recursos de tots els programes aplicables. No obstant, es pot mantenir que fou un encert no territorialitzar *a priori*: quan el que es pretén és dinamitzar el potencial endogen d'una determinada zona, i donat que el protagonisme d'aquest potencial correspon a les empreses i els emprenedors, és impossible preveure el número, l'envergadura i la qualitat dels projectes que en sorgiran. Això és encara més cert quan menor és la unitat en què es divideix el territori. Per això, una quanti-

9. Aquestes zones d'actuació preferent estaven formades inicialment per diverses comarques que ocupaven una extensió més àmplia que la que es definiria específicament a partir de 1989 sota el nom de «comarques en regressió demogràfica».

10. Cal tenir en compte que en aquesta època els tipus d'interès se situaven de ple en els dos díigits.

ficació prèvia condueix sempre a un ús ineficient dels recursos. Algú podria argüir que és una discriminació, ja que condueix a què alguns territoris rebin més que d'altres. Però, quina discriminació major existeix que negar l'ajuda a un bon projecte perquè s'ha esgotat l'assignació d'aquella comarca mentre que, en una altra, a pocs quilòmetres, queden recursos sense utilitzar, o que s'apliquen a inversions poc viables?

També és interessant citar que els criteris d'avaluació de projectes foren evolucionant amb el temps. Mentre que al principi el criteri «creació de llocs de treball» era molt rellevant —de fet, part de l'import de la subvenció es calculava a partir d'una xifra per cada lloc de treball creat—, més endavant, i especialment al final, s'abandonà totalment tal forma d'assignació. El motiu és el conflicte entre els requisits administratius i la conveniència i la lògica empresarial: el cobrament de la subvenció va lligat a l'acreditació del compliment dels criteris que la justificaren; si aquesta es dona en funció dels llocs de treball creats, l'empresari ha de presentar els contractes (o documents de la seguretat social) que demostrin l'increment de la plantilla. Però l'expansió normal de les empreses no és aquesta: davant d'una expectativa de creixement, l'empresari inverteix, i, a mesura que la producció ho exigeix, va incrementant la seva plantilla. Per tant, una creació sobtada de llocs de treball té sentit només en una nova implantació, o en un projecte singular que exigeix un salt quantitatiu en la mida empresarial, que no és l'habitual. Si la línia de subvencions el que pretén és dinamitzar el potencial endogen d'un territori, és a dir, principalment les empreses preexistents, lligar la subvenció a un creixement concret de plantilla és exigir a l'empresari una evolució, la poca racionalitat de la qual pot perjudicar l'objectiu final de la subvenció: ajudar a l'empresa a créixer sòlidament.

Un segon criteri que justifica lligar les ajudes a la inversió, i especialment a determinats tipus d'inversió, respon a l'evolució del teixit empresarial del país. Al principi, es tractava de reforçar el teixit empresarial, i molt especialment en sentit defensiu enfront a una creixent competència derivada de l'obertura de mercats. Més endavant, no obstant, l'enfocament hagué de ser molt més ofensiu: preparar les indústries pel futur. I això, avui, a Catalunya, no és un tema del volum de la

mà d'obra, sinó de la seva qualificació i sofisticació, així com, sobretot, de la sofisticació dels productes i processos de la pròpia empresa. Conseqüentment, en la concessió d'ajudes, no només s'abandonà com a criteri el número de llocs de treball creats, sinó que es valorà el tipus d'inversió que es proposava: si únicament eren substitucions d'equips obsolets i amortitzats, es refusava l'ajuda. En canvi, es prioritzaren aquelles inversions que representessin una clara millora en el nivell tecnològic de l'empresa.

La concessió de les ajudes, en la fase final del programa que es tracta aquí, es decidia en una comissió en la qual es trobaven presents els responsables territorials de l'Administració, que en la majoria dels casos tenien un coneixement directe dels projectes: havien estat a les empreses, coneixien els seus plans i estratègies, etc. Com mai succeí que els recursos disponibles fossin suficients per la demanda; això donava lloc a una intensa competició que sens dubte ajudà a una eficaç assignació de les subvencions. El seguiment posterior dels projectes permet afirmar que foren uns recursos ben utilitzats.¹¹

Les comarques en què s'aplicà el programa foren: la Conca de Barberà, el Priorat, la Ribera d'Ebre, la Terra Alta, el Ripollès, el Berguedà, les Garrigues, la Noguera, la Segarra, l'Urgell, l'Alt Urgell, el Pallars Jussà, el Pallars Sobirà i l'Alta Ribagorça, el Solsonès, la Garrotxa, el Pla d'Urgell, el Baix Ebre, el Montsià i el municipi de Cardona (Bages). L'any 1993, aquesta zona s'amplià amb els municipis de Calaf, Calonge de Segarra, Castellfollit de Riubregós, Copons, els Prats de Rei, Pujalt, Rubió, Sant Martí Sesgueioles, Sant Pere Sallavinera i Veciana (Anoia), i Alpens, Lluçà, Olost, Oristà, Perafita, Prats de Lluçanès, Sant Boi de Lluçanès, Sant Bartomeu de Grau, Sant Martí d'Albars, Sora i Sobremunt (Osona).¹²

11. PLANAS, A., CARREÑO, L., Revista d'Indústria 1, 2a etapa, p. 14-23. Generalitat de Catalunya, Departament d'Indústria i Energia, 1994.

12. El municipi de Cardona, conjuntament amb les comarques del Ripollès, el Berguedà i la Ribera d'Ebre són zones d'objectiu 2 dels Fons Estructurals Europeus (zones en declivi industrial) i es poden beneficiar d'ajudes FEDER. Les poblacions de l'Anoia i d'Osona també es beneficiaren d'aquestes ajudes a partir del 1993.

Taula 1. Ajuts al reequilibri (1989-2003) (Euros)

	Subvenció	Inversió subvencionada
	<i>Total actualitzat</i>	<i>Total actualitzat</i>
	<i>1989-2003</i>	<i>1989-2003</i>
Alt Urgell	1.237.916	13.178.589
Alta Ribagorça	496.272	5.790.526
Anoia	1.639.625	18.480.895
Bages	6.403.837	68.626.855
Baix Camp	1.113.003	12.271.704
Baix Ebre	11.252.138	103.618.955
Berguedà	12.309.197	110.837.088
Conca de Barberà	7.074.619	77.328.073
Garrigues	4.996.736	57.176.343
Garrotxa	7.837.974	112.029.685
Montsià	4.846.351	59.962.267
Noguera	3.789.770	46.343.028
Osona	1.561.118	17.505.073
Pallars Jussà	523.391	8.039.310
Pallars Sobirà	697.594	7.466.375
Pla d'Urgell	3.774.409	50.928.921
Priorat	1.916.379	12.293.347
Ribera d'Ebre	2.625.443	26.683.867
Ripollès	10.479.601	105.260.364
Segarra	3.869.004	48.871.712
Solsonès	3.379.851	29.544.752
Terra Alta	1.843.253	17.519.433
Urgell	7.590.627	89.324.898
TOTALS	101.258.108	1.099.082.060

Font: Departament d'Indústria i Energia.

Nota: La comarca del Baix Camp només rebé ajudes el 1989.

Any	Nombre de projectes	Subvencions	Inversió subvencionada	Subvencions / Inversions Subvencionades
1989	20	5.849.794	67.806.547	8,63%
1990	38	9.135.278	92.568.709	9,87%
1991	109	12.654.522	105.459.042	12,00%
1992	74	12.131.742	79.327.567	15,29%
1993	105	8.070.273	76.037.919	10,61%
1994	92	14.969.804	117.546.432	12,74%
1995	150	12.855.904	144.642.381	8,89%
1996-8	–	–	–	–
1999	327	8.600.866	154.742.781	5,56%
2000	75	4.489.588	68.949.218	6,51%
2001	27	1.510.900	25.282.821	5,98%
2002	271	8.795.054	134.085.730	6,56%
2003	37	2.194.392	32.632.918	6,72%
Total	739	101.258.121	1.099.082.069	9,21%

1.3 Participació pública directa en sectors o empreses

La involucració directa de les administracions en l'activitat econòmica, a través de la propietat o la participació accionarial, és quelcom molt lligat a la ideologia, però sovint es planteja per motius aliens a la voluntat dels polítics. Al respecte, es poden tipificar tres grups d'actuacions: aquelles la motivació de les quals fou sectorial en sectors considerats estratègics o especialment sensibles, les que s'iniciaren per consideracions territorials en localitats especialment vulnerables, i aquelles que pretenen impulsar una determinada tecnologia que aporta valors a promocionar (p.ex. l'estalvi d'energia). En alguns casos, certes accions encaixen simultàniament en més d'un d'aquests supòsits, com es veurà.