

# LA ADOPCIÓN DE NUEVOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA INDUSTRIAL EN SISTEMAS PRODUCTIVOS TERRITORIALES: NOTAS PARA UN DEBATE

**Juan Such Juan**

Departamento de Economía Aplicada

Universitat de València

Email: Juan.Such@uv.es

## 1. Introducción

La importante interrelación existente entre desarrollo industrial y territorio ha sido resaltado por la literatura económica en la última década. Este fenómeno ha venido influido, en buena medida, por el reconocimiento del dinamismo mostrado por conjuntos de pequeñas y medianas empresas especializadas y localizadas en determinados territorios, denominados *distritos industriales* (D.I.), siguiendo la terminología original introducida por Alfred Marshall. Estos sistemas territoriales cuentan con dos características que explican el interés político por intentar reproducir este modelo en otros territorios. En primer lugar, su dinamismo económico, medido tanto por el fuerte crecimiento de sus exportaciones como por su capacidad para obtener ventajas competitivas basadas en la *diferenciación*, sin recurrir a condiciones laborales inferiores. En segundo lugar, su capacidad de crecimiento endógeno, basándose en los propios recursos locales (capital humano, capital financiero, conocimientos tecnológicos, etc.) y constituyéndose, de esta forma, en un modelo alternativo a las estrategias de crecimiento basadas en polos de desarrollo o las concentraciones en los grandes núcleos urbanos.

El principal argumento económico destacado para explicar el éxito competitivo de estas agrupaciones son los rendimientos crecientes que pueden obtenerse como efecto de *economías externas de aglomeración*, generadas en el entorno económico local. La existencia de estas economías externas generadas por la proximidad física de muchas actividades económicas (relación directa con proveedores y clientes, mano de obra cualificada, red de servicios especializados, talleres de subcontratación, difusión rápida de las innovaciones de producto y proceso, etc.) es una de las principales razones que pueden justificar la necesidad de una política industrial que estimule y potencie dichos entramados productivos en aquellos D.I. que disponen de una base industrial extensa pero no tan desarrollada como en los territorios productivos más competitivos.

Los objetivos de esta nueva política industrial territorial van dirigidos a fortalecer la relativa debilidad de las relaciones inter-empresariales y la disponibilidad de servicios especializados que son uno de los factores decisivos de la competitividad en la actualidad (García Reche y Such, 1995). Respecto a los instrumentos a utilizar destacan el fomento de la formación, la mejora del acceso a la información, facilidades para la financiación de nuevas inversiones, ayudas para la promoción comercial exterior y el gasto en I+D, potenciación de las redes de empresas, etc. Sin embargo, la cuestión de *cómo* hacerlo, de forma que se produzca una respuesta efectiva por parte de, al menos, una *masa crítica* de agentes implicados, ha merecido mucha menos consideración por parte de la literatura especializada<sup>1</sup>. Esto, por otra parte, resulta habitual en la mayor parte de estudios sobre política económica donde la definición genérica de objetivos e instrumentos suele dejar en un plano muy secundario los cruciales problemas de implementación práctica que son los que, al fin y al cabo, acaban explicando el éxito o fracaso de una política económica determinada.

La eficaz puesta en práctica de una política industrial que actúe sobre un D.I. exige, en primer lugar, una adecuada comprensión de su funcionamiento como un complejo sistema socioeconómico que se adapta a los cambios en su entorno, aspecto abordado en la siguiente sección de esta comunicación. A continuación, en las secciones 3 y 4 se discuten algunas recomendaciones y las principales dificultades prácticas a las que se enfrenta una política industrial que pretende fomentar la competitividad de un sistema productivo local.

## **2. ¿ Qué son realmente los distritos industriales desde una perspectiva dinámica ?**

Los estudios de casos sobre D.I. en Europa han destacado que éstos no son sólo un conjunto de pequeñas y medianas empresas con una amplia división del trabajo en un territorio sino también una *comunidad* de gente que comparte una cultura local y unos valores comúnmente aceptados (Becattini, 1990). Sin embargo, la mayoría de intentos para establecer una teoría del D.I. han conducido únicamente a describir una serie de hechos estilizados, tomando como referencia el "modelo canónico" de D.I. italiano. Esta descripción de una serie de rasgos estructurales asume implícitamente una concepción estática del D.I. que, a nuestro juicio, no permite captar la característica más importante de los D.I. más dinámicos: su capacidad colectiva para *adaptarse* a

---

<sup>1</sup>A este respecto Krugman (1992:45) señala: "si bien resulta relativamente fácil ofrecer una justificación para la política industrial e incluso hasta especificar criterios plausibles para su diseño, es muy complejo establecer el modo de llevar a la práctica tal política de manera que se eviten los errores usuales."

un entorno cambiante y con una elevada incertidumbre (Such, 1992). En este sentido, podemos considerar que un D.I. es un sistema socioeconómico que tiene *autonomía* suficiente para autorregularse, es decir, para modificar su estructura en función de las circunstancias del entorno y, a su vez, mantener su identidad básica (Fidalgo y Such, 1995; Such, 1996).

¿Cuál es el secreto de esa mayor capacidad de aprendizaje y adaptación? La respuesta parece encontrarse en la emergencia de *redes sociales de información* (Castells y Hall, 1994) entre los agentes locales, en las que la proximidad geográfica permite aumentar la rapidez de los flujos de información entre los agentes dentro del sector y el ritmo de difusión de las innovaciones (Sweeney, 1991; Porter, 1990). Al mismo tiempo, tiende a limitar la propagación de la información hacia el exterior, porque la comunicación suele realizarse a través de contactos personales cara a cara que no facilitan las fugas.

Es importante destacar que en esta concepción del D.I. como sistema complejo adaptativo es clave reconocer la diversidad de agentes que lo constituyen. Esa diversidad genera un proceso colectivo de aprendizaje basado en la experimentación que permite una adaptación continua al entorno (Such, 1996). En cualquier caso, sin una mayor comprensión de los procesos por los que un D.I. garantiza su viabilidad difícilmente será posible instrumentar una estrategia de política económica adecuada para estos territorios.

### **3. Algunas recomendaciones para la elaboración de un plan de actuación estratégico en un sistema productivo territorial**

La política industrial de la Comunidad Europea está basada, según se explicita en el artículo 130 del Tratado de Maastricht, en la promoción de la cooperación industrial entre empresas, en la creación de externalidades positivas para fomentar la atmósfera empresarial y en el establecimiento de condiciones comunes a todas las empresas para explotar las oportunidades tecnológicas del crecimiento industrial (Bianchi, 1993). Este nuevo enfoque reconoce el papel jugado por la concentración geográfica de muchas PYMEs para promocionar el crecimiento endógeno. Se trata, por tanto, de un enfoque descentralizado, basado en la actuación de instituciones regionales y locales. En España, las estrategias de “desarrollo endógeno” han sido favorecidas por el empuje autonómico.

En esta nueva visión, alejada de las políticas de ayuda a empresas individuales específicas, la política industrial se concibe como una compleja secuencia de acciones integradas, adaptadas a cada territorio en particular. Al mismo tiempo, se reconoce como necesario que el sector público asuma el papel de “catalizador social” que induzca a las empresas locales, asociaciones empresariales, sindicatos, autoridades regionales y locales, así como otras instituciones a trabajar juntos dentro de una *perspectiva estratégica común*. Lógicamente, esta nueva perspectiva también exige una concepción diferente del sector público, pasando de ser considerado un mero administrador de recursos a concebirlo como un gestor que tiene que ofrecer un producto/servicio a unos clientes<sup>2</sup>. En efecto, los servicios públicos tradicionales están estructurados para ser productores en masa de administración. El modelo Weberiano de Estado, basado en el principio de racionalidad burocrática (Mashaw, 1983), está basado en reglas, una división de funciones claramente especificada, niveles jerárquicos de autoridad, una separación intencional de la burocracia de los que reciben el servicio y un empleo de por vida con criterios impersonales de selección y promoción. Este tipo de estructuras administrativas son eficientes a la hora de producir productos estandarizados (por ejemplo, una campaña de vacunación). Sin embargo, tiene como principales debilidades su falta de flexibilidad en función del contexto, su oposición a la innovación y la distancia existente entre la comunidad y sus administradores (Murray, 1992; Barzelay y O’Kean, 1989). Todo esto lo convierte en una estructura inapropiada para jugar un papel en el desarrollo económico.

A partir de esta concepción ¿cuales son los pasos a dar a la hora de aplicar esta nueva concepción de política industrial? Desde nuestro punto de vista hay tres fases interrelacionadas: identificación y comprensión adecuada del objeto de actuación, acuerdo social sobre la necesidad de cambio y definición colectiva de la estrategia a seguir. A continuación se comenta brevemente cada una de estas fases.

---

<sup>2</sup>Barzelay y O’Kean (1989) destacan en su estudio del caso andaluz la importancia de las personas dirigentes adecuadas sobre las estructuras organizativas tradicionales de la administración pública. Es importante que estas personas tengan experiencia en el sector privado, conociendo directamente la problemática empresarial. Esto permite conocer las actitudes, los modos de pensar y la capacidad de los empresarios.

### 3.1 Identificar y entender el sistema productivo territorial

El primer paso consiste en *identificar* un territorio productivo y definir adecuadamente la unidad de análisis para la posterior intervención pública<sup>3</sup>. Un examen cuidadoso de distintos territorios permite detectar agrupaciones industriales que se ocultan por las estadísticas convencionales debido a una excesiva agregación o por demarcaciones administrativas arbitrarias (por ejemplo, comarcas o provincias), lo que impide tener una visión unitaria de algunos D.I.<sup>4</sup> El objetivo es hacer el sistema socioeconómico *explícito* (Bianchi, 1993) tanto para los gestores públicos como para los propios agentes privados locales, poco conscientes con frecuencia de ser parte de un sistema productivo territorial.

A la hora de entender la lógica de funcionamiento competitivo del sistema productivo es fundamental tener un conocimiento actualizado del sector y territorio, evitando caer en tópicos transmitidos de unos estudios a otros que no hay profundizado suficientemente en el sistema productivo o que se han quedado desfasados por las transformaciones productivas. Esto implica un trabajo de campo que incluya entrevistas a testigos privilegiados, empresarios, trabajadores, visitas a empresas, etc. En definitiva, introducirse en el sistema como un agente local más<sup>5</sup>. Este afán por conocer lo más posible de un sistema productivo territorial a través de la observación directa y de entrevistas personales suele sorprender favorablemente a los agentes locales, poco acostumbrados a la cercanía de los gestores públicos. Por otra parte, es importante destacar que para analizar las causas de la competitividad de un sistema productivo territorial hay que tener en cuenta que se debe pensar en términos de décadas, no meses o años. Una visión parcial o trunca de la dinámica de la competencia impide descubrir importantes aspectos estratégicos como la consistencia en la acumulación de competencias a lo largo del tiempo.

---

<sup>3</sup> El individualismo característico de muchos empresarios no suele facilitar el reconocimiento de las interrelaciones existentes en un territorio.

<sup>4</sup> Por ejemplo, el D.I. textil de Alcoi-Ontinyent, en la Comunidad Valenciana, incluye tres comarcas oficiales y dos provincias (Alicante y Valencia), contando incluso con tres Cámaras de Comercio diferentes para dar servicio a las empresas de la zona (Such, 1992).

<sup>5</sup> Una estrategia de investigación de este tipo es la seguida en un reciente trabajo sobre cuatro territorios productivos de la Comunidad Valenciana (Tomas Carpi et al., 1996).

El resultado final de esta mayor profundización puede permitir descubrir las causas ocultas de la competitividad de un territorio, muchas de ellas basadas en el equivalente cultural del “código genético” (Hamel y Prahalad, 1994): la forma en la que los empresarios perciben su industria, sus empresas, su forma de ganar dinero, etc. y la manera en que estas percepciones les predisponen para comportarse en circunstancias particulares. El “código genético” explica la forma en la que los empresarios y trabajadores están genéticamente codificados para pensar. Diferentes entornos culturales de referencia implican diferentes valores y creencias sobre estrategia empresarial, organización, motivación, capacidad de aprendizaje, etc. El conocimiento de las características *cognitivas* de los agentes derivadas de su propia cultura local (Such, 1996) resulta, por tanto, fundamental a la hora de definir e instrumentar una estrategia de política industrial que pretenda ser efectiva en un territorio determinado.

### **3.2 Obtención de un consenso sobre la necesidad de una estrategia de transformación**

El inducir la colaboración explícita de sujetos privados en el logro de objetivos públicos, a través de la negociación o el acuerdo, es una estrategia crecientemente dominante utilizada por las instituciones públicas a nivel internacional. Esta estrategia reconoce que la capacidad del sector público para llevar a cabo el cambio social se encuentra limitada tanto por restricciones presupuestarias como por la cultura imperante en el entramado social, con la suficiente capacidad para bloquear las estrategias públicas de transformación.

La tarea más importante del agente público consiste en configurar el contexto que permita y facilite la interacción de todas las partes que tienen importancia en la resolución de los problemas. Se intenta movilizar el conocimiento informal de los agentes locales, de forma que puedan realizar un diagnóstico de sus principales problemas y plantear posibles soluciones. Esta técnica parte de la hipótesis de que la gente estará más dispuesta a buscar y aceptar el cambio si considera que su conocimiento y sus intereses se tratan con el mayor respeto y si posee cierto sentido de propiedad sobre el propio proceso de cambio (Barzelay y O’Kean, 1989).

La identificación del sistema productivo ante los propios agentes implicados descrita en la primera fase debe ir acompañada en esta segunda fase por una visualización de la

situación del D.I. en comparación con otros territorio con los que compite. Sólo a través de un conocimiento directo de otras realidades los empresarios y representantes sindicales locales, así como los propios gestores públicos, pueden adquirir conciencia del grado relativo de atraso tecnológico y de la debilidad del sistema productivo local en comparación con los líderes de la industria.

### **3.3 Establecer una estrategia de desarrollo clara a medio y largo plazo**

La estrategia consensuada de actuación debe ser a largo plazo<sup>6</sup>, con la capacidad para provocar elevados niveles de compromiso entre los principales agentes implicados y ambiciosa, en el sentido de fijar unos objetivos a conseguir que no queden rápidamente obsoletos como consecuencia de las estrategias competitivas de otros D.I. rivales<sup>7</sup>. El compromiso del sector público no se evidencia únicamente en términos de la cuantía de las inversiones a realizar sino en la atención e interés de los principales cargos públicos hacia este proyecto colectivo.

Normalmente el éxito de estos planes de actuación depende de la capacidad para introducir acciones innovadoras (mejoras en la formación, mayor sensibilidad ante la calidad, fomento de la comercialización externa, etc.) que sean adoptadas por algunas empresas líderes, obteniendo una *masa crítica* de empresas que consiga vencer la inercia existente. Este cambio cualitativo en la parte más dinámica del tejido empresarial será seguido más tarde por buena parte del resto de empresas vía efecto imitación (Tomás Carpi et al., 1996). Las dificultades que la realización de esta estrategia pueden entrañar son comentados brevemente en el siguiente apartado.

### **4. Dificultades prácticas en la aplicación de la política industrial territorial**

Las dificultades prácticas en la aplicación de esta estrategia consensuada de política industrial pueden provenir de dos frentes diferentes:

---

<sup>6</sup> De forma significativa, en Japón los planes periódicos a 10 años del MITI se denominan “Visiones”.

<sup>7</sup> En una encuesta realizada en 1989 mientras la mayor parte de los empresarios americanos entrevistados creían que la calidad sería una fuente básica de ventaja competitiva en el año 2000, para los empresarios japoneses se consideraba más importante la capacidad para crear nuevos productos y negocios, considerando que la calidad será una condición necesaria para ser competitivo pero que no establecerá diferencias competitivas (Hamel y Prahalad, 1994).

a) *Rechazo de los agentes privados* (empresarios, sindicatos) a las estrategias de actuación. Los obstáculos al cambio derivados del individualismo empresarial suelen estar agravados por las relaciones insatisfactorias mantenidas en el pasado con organismos y funcionarios públicos, lo que genera una postura inicial escéptica, en el mejor de los casos, o un claro rechazo frente a los esfuerzos de la Administración pública por estimular el desarrollo industrial. Par vencer estas resistencias resulta vital el apoyo decidido de al menos unas pocas personas que suscitasen el respeto de la mayor parte de los agentes locales y que puedan desempeñar el papel de *líderes* dentro de sus respectivas redes de relaciones sociales (Barzelay y O`Kean, 1989).

b) *Rechazo de la Administración pública* al mantenimiento de la estrategia de política industrial. Es bien sabido que todos los proyectos ambiciosos de política industrial y tecnológica suelen requerir un tiempo superior al *ciclo político* para ver sus frutos, lo que introduce considerables problemas de viabilidad a muchos proyectos de gasto público que tienden a ser evaluados por la oposición política con conclusiones sobre su efectividad demasiado apresuradas. En efecto, unas relaciones de trabajo más cercanas y efectivas, a todos los niveles, entre el gobierno, empresarios y las instituciones educativas resultan difíciles de cuantificar y evaluar (Sweeney, 1991). Por ello resulta tan importante que cualquier plan estratégico cuente con una amplia participación de los principales agentes implicados, salvaguardando ese consenso político-social los vaivenes propios del ciclo político.

La relevancia del gestor público como negociador frente a los agentes privados y las otras instancias de la Administración Pública, pone de manifiesto la trascendental importancia de la selección de los gestores públicos, en contraste con el énfasis puesto en la organización administrativa usual. Esto introduce el otro gran problema de este tipo de estrategias de actuación: encontrar funcionarios con una mentalidad empresarial, con los conocimientos y la experiencia necesaria y adecuadamente incentivados. Incluso cuando se encuentra las personas adecuadas, la gestión de los planes exige un fuerte ritmo de dedicación para las personas implicadas. En efecto, el derroche de persuasión y la mentalidad que requiere por parte de los gestores del plan se ha convertido a la larga en uno de las principales vulnerabilidades de los planes de actuación como instrumentos de desarrollo económico (O`Kean, 1994). Esto exige una renovación periódica de los gestores que no puede ser realizada con facilidad si no existen



procedimientos de formación para los futuros gestores públicos basados en la utilización de estas técnicas.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

Barzelay, Michael y José María O`Kean (1989): Gestión pública estratégica. Conceptos, análisis y experiencias: El caso IPIA, Instituto de Estudios Fiscales, Monografía nº 71, Madrid.

Bianchi, P. (1993): "Industrial Districts and industrial policy: The new European perspective", Journal of Industry Studies, Vol. I, nº 1, pp. 16-29

Castells, M. y P. Hall (1994): Las tecnópolis del mundo. La formación de los complejos industriales del siglo XXI, Alianza Editorial, Madrid.

Fidalgo, A. y J. Such (1995): "The emergence of Autonomy in Social Productive Systems: The case of Industrial Districts" en G.E. Lasker y G.L. Farre (eds): Advances in Synergetics. Systems Research on Emergence, Vol. II, International Institute for Advanced Studies in Systems Research y Cybernetics, Windsor, Ontario.

García Reche, A. y Such, J. (1995): "La política industrial" en J.Mª Jordán y A. García Reche (Coord.): Política Económica (Objetivos, instrumentos, sectores y territorio), Tirant Lo Blanch, Valencia.

Garofoli, G. (1992): "Industrial Districts: Structure and Transformation" in G. Garofoli (ed): Endogenous Development and Southern Europe, Avebury, Aldershot.

Hamel, G. y C.K. Prahalad (1994): Competing for the Future, Harvard Business School Press, Boston, MA.

Krugman, P. (1992): "Motivos y dificultades en la política industrial" en C. Martín (coord): Política Industrial. Teoría y Práctica, Economistas. Libros, Madrid.

Mashaw, J.L. (1983): Bureaucratic Justice, Yale University Press, New Haven.

O`Kean, J.M. (1994): “Promoción del tejido empresarial: Planes de actuación”, VIII Reunión Anual ASEPELT ESPAÑA, Palma de Mallorca, Vol. IV, pp. 13-20.

Porter, M. (1990): La ventaja competitiva de las naciones, Plaza y Janés, Barcelona, 1.991.

Pyke, F. et al. (eds) (1990): Industrial Districts and Inter-Firm Cooperation, International Institute for Labour Studies, Geneva.

Pyke, F. y Sengenberger, W. (eds) (1992): Industrial Districts and Local Economic Regeneration, International Institute for Labour Studies, Geneva.

Such, J. (1992): Dinámica evolutiva en sistemas territoriales de pequeña empresa: el caso de la región textil de Alcoi-Ontinyent, tesis doctoral, Departamento de Economía Aplicada, Universitat de València.

Such, J. (1995): "Estrategias comerciales en los distritos industriales: El caso de la industria textil de Alcoi-Ontinyent", Información Comercial Española. Revista de Economía, nº 746, pp. 57-66.

Such, J. (1996): “The Self-Organization of Socio-Economic Systems from an Information-Theoretic Approach: The Case of Industrial Districts” en R. Trappl (ed.): Cybernetics and Systems '96, Austrian Society for Cybernetic Studies, Viena, Austria, Vol. 2, pp. 693-698

Sweeney, G. (1991): "Technical culture and the local dimension of entrepreneurial vitality", Entrepreneurship and Regional Development, Vol. 3, pp. 363-378.

Tomás Carpi et al. (1996): Informe sobre situación y dinámica de los territorios industriales donde se concentra el sector calzado, cerámica, mueble y textil de la Comunidad Valenciana, mimeo, Valencia.