

JULIA SALOM CARRASCO \*

POLÍTICA INDUSTRIAL DE APOYO A LA  
INNOVACIÓN EN ÁREAS DE DESARRO-  
LLO ENDÓGENO: EL CASO DE LA COMU-  
NIDAD VALENCIANA A LA LUZ DE LAS  
EXPERIENCIAS EUROPEAS RECIENTES \*\*

RESUMEN

Las políticas de apoyo a las PYMEs han proliferado en toda Europa Occidental a raíz de la crisis económica y la difusión del concepto de distrito industrial marshalliano. La Comunidad Valenciana es un claro ejemplo de ello, siendo una de las regiones españolas donde este tipo de políticas se han desarrollado con mayor rigor. Sin embargo, los resultados no han sido los esperados, persistiendo un gran número de pequeñas y medianas empresas que no han llegado a dar el salto cualitativo necesario para mantener su competitividad. El presente artículo analiza los resultados de políticas similares desarrolladas en los años 80 en otros países europeos con el fin de extraer lecciones válidas para orientar la política industrial valenciana.

ABSTRACT

The policies of support to small and medium sized firms have been very important in Europe after the economic crisis and the diffusion of the concept of marshallian industrial district. The Valencian region is a very clear example of this, and it is also one of the Spanish regions where these policies has been more reliable. In spite of this, in this region there is a lot of small and medium sized enterprises that they haven't reached the qualitative threshold to be competitives. This paper analyzes the results of European similar policies developped in the eighties, trying to obtain valid proposals to improve the Valencian industrial policy.

Las políticas de desarrollo regional aplicadas a las áreas de desarrollo endógeno durante los años 80 han tenido como uno de sus elementos centrales el apoyo a las PYMEs, ya que este tipo de empresas es el que ha mostrado una mayor flexibilidad ante la crisis, una mejor adaptación al ambiente industrial postfordista, y mayores posibilidades a la hora de desarrollar el entorno local. Sin embargo, aunque dichas políticas han

\* Departamento de Geografía, Universitat de València.

\*\* Parte de las ideas recogidas en este artículo proceden del informe "Políticas de desarrollo local: evaluación de las experiencias europeas recientes", realizado por la autora, en colaboración con Carlos Sanchis, en septiembre de 1994 por encargo de la Dirección General de Planificación y Estudios de la Generalitat Valenciana.

permitido la aparición de un número significativo de nuevas empresas y han producido una mejoría en el plano del empleo al aprovechar segmentos marginales del mercado de trabajo, no parece que la mera expansión cuantitativa de las PYMEs pueda contribuir al crecimiento autosostenido de las regiones afectadas, ya que la mayor parte de las nuevas empresas creadas tienen un mínimo nivel organizativo y de personal y apenas han surgido empresas innovadoras e intensivas en tecnología (TUROK-RICHARDSON, 1991; HUGHES, 1991).

Por tanto, se considera que el objetivo fundamental de dichas políticas debe ser, más que el aumento del número de empresas, la conformación de un entorno económico en el que las PYMEs puedan superar sus problemas de gestión, de financiación y otras barreras al crecimiento, de tal manera que puedan alcanzar una posición competitiva en el mercado (HUGHES, 1991). De ahí la importancia que han adquirido las medidas de apoyo a la modernización e innovación, en su mayor parte inspiradas en el ejemplo de los distritos industriales del Centro-Nordeste italiano. Estas políticas incluyen desde subvenciones económicas a la inversión hasta provisión de servicios a las empresas, formación, apoyo tecnológico, etc.

La Comunidad Valenciana es, dentro de España, una de las regiones en donde se han aplicado estas políticas de manera más decidida (MAS, RICO y MAFÉ, 1990 y 1992; RICO, MAFÉ y MAS, 1988; MÉNDEZ, 1992). Sin embargo, como veremos más adelante, la evolución reciente de la industria valenciana y, en concreto, del comportamiento innovador de las empresas, demuestra que dicha política está resultando insuficiente para dinamizar el conjunto del tejido productivo regional. El presente artículo pretende aportar algunas ideas sobre el origen de tales insuficiencias, apoyándose para ello en una revisión de los resultados de experiencias similares en otros países europeos.

### 1. EL CASO VALENCIANO: POLÍTICA INDUSTRIAL Y DUALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA

El despegue de la industria valenciana se produce en los años 60 sobre la base de la densa red preexistente de pequeñas y medianas empresas de origen endógeno. El desarrollo industrial adopta un modelo de crecimiento extensivo, basado más en la multiplicación de las pequeñas y medianas empresas que en su transformación cualitativa. Se trata de sectores desarrollados a partir de una base artesanal, que requieren abundante mano de obra y una tecnología poco sofisticada, y que gozan de pocas economías de escala, lo que conduce a un tamaño de planta mediano-pequeña. El empresario, al menos inicialmente, adolece de falta de preparación y espíritu asociativo, y presenta un exagerado individualismo, por lo que la dirección de la empresa es normalmente de tipo personalista (PICÓ, 1976). Como consecuencia de estas características, las empresas valencianas difícilmente pueden competir en segmentos de calidad, ya que no poseen ni investigación y diseño ni red comercial propia. Esto se traduce en una dependencia excesiva respecto a la demanda, agudizada por el escaso grado de control de los canales de comercialización exterior.

En este contexto, y en el del traspaso de competencias desde la Administración central a la autonómica, se desarrolla desde mediados de los años 80 la política industrial regional, cuyo objetivo principal es el aumento de la tecnificación, cualificación, diversificación, etc, de las pequeñas y medianas empresas, para facilitar su adaptación a las nuevas condiciones de la competencia internacional. Su principal instrumento es una red de infraestructuras de apoyo a la industria formada por el Instituto de la Pequeña y Mediana

Industria Valenciana (IMPIVA), los Institutos Tecnológicos, los Centros de Empresa e Innovación, y el Parque Tecnológico de Paterna (*València Parc Tecnològic*). Dicha política de infraestructuras se complementa con programas de ayudas a las empresas que llevan a cabo acciones de modernización, innovación tecnológica, formación, etc. Pese a que en general es considerada una política bien adaptada a las condiciones de la industria regional y al entorno socioeconómico en que ésta actúa, los resultados económicos de la región han hecho necesario realizar, desde principios de los años 90, algunos cambios en su orientación. Así, tras una primera etapa en la que las actuaciones se habían ido concentrando progresivamente en los aspectos más sofisticados de la modernización (diseño, cooperación transnacional e innovación tecnológica, fundamentalmente) y, por consiguiente, en las empresas más avanzadas y en los sectores nuevos, el estancamiento real de la competitividad del conjunto de la industria valenciana ha exigido reorientar las actuaciones hacia sectores y empresas más tradicionales, todavía con un peso sustancial en la economía regional (SALOM, 1992).

En efecto, un análisis detallado de la evolución económica reciente de la Comunidad Valenciana permite advertir que los importantes cambios estructurales experimentados por el tejido productivo durante el periodo de crisis 1978-1985 (aumento del tamaño de empresas y de la productividad, con un significativo ascenso de los sectores de demanda fuerte y media), se detiene e incluso se invierte parcialmente durante la fase de auge de la segunda mitad de los años 80. El cambio estructural aparece claramente asociado al periodo de recesión, al desaparecer un número relativamente importante de empresas de los sectores de demanda más débil. Por el contrario, en el periodo de recuperación posterior la creación de empleo se produce ante todo en los sectores tradicionales que no han experimentado transformaciones cualitativas significativas, por lo que la productividad aparente del trabajo se estanca e incluso retrocede. El crecimiento de la segunda mitad de los años 80 tiene, pues, un carácter extensivo, reproducción del modelo de crecimiento tradicional. Por tanto, puede decirse que el crecimiento de la productividad entre 1986 y 1990 es responsabilidad sobre todo del comportamiento regresivo de los sectores tradicionales, mientras que el conjunto de la estructura industrial valenciana experimenta en este mismo periodo una importante pérdida de competitividad internacional, manteniendo otras características negativas como bajos niveles de cualificación de la mano de obra y, sobre todo, un escaso volumen de recursos destinados a la investigación y desarrollo (un 0'46% del PIB regional en 1989, un 56% de la media española) (SALOM-ALBERTOS, 1995).

La conclusión más evidente, que han compartido diversos autores (SALOM, 1992; PEDREÑO, A. y RÓDENAS, C., 1993), es que la Comunidad Valenciana se está encaminando hacia una estructura industrial dual. Por una parte se encontrarían los sectores y empresas que han adoptado una estrategia ofensiva ante la crisis, invirtiendo y renovando sus estructuras técnicas, comerciales y de gestión; por otra, los sectores y empresas que han adoptado estrategias defensivas que han pasado en ocasiones por la sumersión de parte o toda la producción o por la relocalización a la búsqueda de menores costes de mano de obra. Esta dualidad se manifestaría en gran parte sectorialmente y por tamaño de empresa, pero sus fronteras a menudo atravesarían transversalmente estas clasificaciones. Por otra parte, esta dualidad tendría un claro reflejo espacial, con un litoral norte dinámico (desde la Plana de Castelló a la Ribera del Xúquer, pasando por el Área Metropolitana de Valencia) especializado en cerámica, maquinaria y equipo, automóvil e industria alimentaria, frente a la crisis de las áreas industriales del interior del sur de la provincia de

Valencia y Alicante (desde Xàtiva y Ontinyent hasta el valle del Vinalopó pasando por Alcoi), área especializada en la industria textil, del calzado y del juguete.

La política de ayuda a la innovación ha reflejado esta dualidad, sin conseguir modificarla sustancialmente. Así, la distribución de las ayudas a la innovación concedidas por el IMPIVA durante el periodo 1985-1990 ha mostrado una tendencia a concentrarse relativamente (por empleo y VAB) en determinados sectores como la industria química, maquinaria y equipo, material eléctrico y electrónico, productos metálicos, y otras industrias; mientras que otros como el calzado y la confección no han mostrado un comportamiento innovador. Desde un punto de vista espacial, las actividades innovadoras han tendido a concentrarse en el Área Metropolitana de Valencia y sus proximidades (comarcas del Camp de Morvedre, Ribera Alta y l'Horta), mientras que en el resto, y en particular en la provincia de Alicante, el número de empresas innovadoras ha sido significativamente menor (SALOM, 1992).

Al parecer, el elevado grado de desconexión funcional que existe entre los dos tipos de empresas y sectores que conforman la dualidad antes descrita ha impedido que la política de innovación, concentrada en las empresas más dinámicas, haya tenido consecuencias importantes en el conjunto de la economía valenciana. Ante este hecho, resulta evidente la necesidad de realizar ajustes en las políticas de innovación adoptadas en la región; ajustes que permitan superar esta dualidad en lo posible o, al menos, ampliar el número de las empresas que optan por la vía de la modernización. En este sentido, el análisis de los resultados de otras experiencias similares en el resto de Europa puede proporcionar alguna orientación sobre el sentido y la dimensión de dichos ajustes.

## 2. UN BREVE BALANCE DE LAS POLÍTICAS EUROPEAS DE APOYO A LAS PYMES

Desde mediados de los años 80, las políticas dirigidas a conseguir una tasa más alta de supervivencia de las PYMES, diseñando un entorno económico donde dichas empresas puedan superar sus problemas de gestión, de financiación y otras barreras al crecimiento, aumentando sus niveles de modernización e innovación, han tenido un éxito desigual. Parece que un número sustancial de políticas de este tipo, basadas en su mayor parte en la experiencia italiana, ha fracasado total o parcialmente en los últimos años (HUGHES, 1991, RAM, 1992; BIANCHI, 1990; GERTLER, 1993; OATLEY, 1994). La reflexión sobre este fracaso ha permitido resaltar los siguientes aspectos:

- En algunos casos, las ayudas financieras a la modernización han hecho que ciertas empresas lleguen a ser demasiado dependientes de las ayudas, lo que se traduce en niveles más bajos de eficiencia y una pérdida de potencial competitivo cuando dejan de percibirse las ayudas (HARRIS, 1990).

- La transformación de las empresas requiere inversiones en formación y equipamiento, y un cambio radical en las estructuras gerenciales que sólo ha sido posible en las empresas de mayor tamaño. Para las pequeñas resulta muy difícil alcanzar los niveles de formación, tecnología y organización necesarias (RAM, 1992).

- Incluso en el caso de que las empresas hayan adoptado diversas innovaciones tecnológicas, en muchos casos esto no se ha traducido en una mejora de la productividad, posiblemente por la falta de experiencia en el uso de las tecnologías incorporadas. Esto parece estar relacionado con la separación de los centros productores de tecnología y los usuarios, por lo que se propugnan como principales líneas de actuación el estímulo a la

producción de bienes de equipo en el marco local y a la internalización de la producción tecnológica (GERTLER, 1993).

- Tanto los fracasos como los éxitos apuntan a la necesidad de descentralizar las actividades, tanto desde el punto de vista administrativo y político -de manera que se puedan aplicar políticas diferenciadas espacial y sectorialmente (GIBB, 1993)-, como desde el punto de vista de las actividades de provisión de servicios, para aproximarse a los posibles clientes (BRITTON, 1989). Asimismo, se considera que la escala más apropiada para apoyar a los individuos emprendedores es la comunidad local, es decir, el municipio (JOHANNISSON, 1990). En otros casos, se destaca la importancia que adquiere el hecho de que las actividades de apoyo financiero y de toma de decisiones se den a nivel local, como ocurre cuando existen bancos regionales con personal estable y cierto grado de compromiso con el desarrollo económico regional (GIBB, 1993).

- Al parecer, no existen políticas públicas eficaces para promover el desarrollo de los sectores de alta tecnología. La iniciativa empresarial en industrias de alta tecnología existe allá donde aparecen iniciativas industriales en general, es decir, que existe un nexo entre la aparición de empresas de alta tecnología y la existencia de una sólida cultura empresarial. Por el contrario, no existe relación directa entre el nacimiento de estas empresas y la existencia de políticas públicas encaminadas en este sentido. En muchos casos, los programas específicos que buscan el establecimiento de firmas de alta tecnología suelen tener resultados marginales (DENIS-PHILLIPS, 1990).

- Se observa que, desde mediados de los 80, ha habido un aumento de la participación de la iniciativa privada en las políticas de desarrollo local, sobre todo en Gran Bretaña, pero también en otros países (OATLEY, 1994). Se considera que las agencias de apoyo, para ser más efectivas, deben asemejarse en su estructura y organización a las propias PYMEs; por ello los gobiernos otorgan un papel creciente a las organizaciones privadas de apoyo a la empresa, aún a costa de perder el control sobre la gestión y el aprovechamiento de las externalidades generadas (GIBB, 1993). Así, por ejemplo, se considera que la intervención de agencias que actúan de intermediarias entre consultoras privadas y PYMEs para conseguir conexiones contractuales y favorecer la difusión de la información y la incorporación de innovaciones es más eficaz que los tradicionales programas de incentivos de I+D (BRITTON, 1989). También en Italia encontramos ejemplos de este tipo de experiencias, como la actuación del consorcio privado Convey en Turín, formado por empresas de alta tecnología y del terciario avanzado, o el Plan de Desarrollo Regional de Toscana, que cuenta con creciente participación privada para su financiación (BIANCHI, 1990).

- Los encuentros directos entre los empresarios y los canales informales de información parecen ser mucho más importantes que los canales formales, como lo demuestra el análisis de las empresas que han desarrollado innovaciones en Bérgamo (Italia) y sus relaciones con el entorno regional. Esto hace que, en los casos en que las conexiones y la colaboración entre las empresas son insuficientes, se desaprovechen las oportunidades generadas por las economías de escala (BRAMANTI y SENN, 1990).

- Finalmente, muchas de las iniciativas estudiadas han encontrado dificultades para mantener la cooperación de los agentes económicos, un elemento que se considera la clave del éxito de algunas experiencias concretas como el Consorcio privado Convey en Turín y el programa SPRINT en Prato (BIANCHI, 1990). La capacidad para movilizar al conjunto de la sociedad aparece relacionado con tres factores: el conocimiento del medio

social local, y en particular de las redes interempresariales, el diseño y la escala de las actuaciones, que muchas veces se orientan sectorialmente o se centran en áreas administrativas sin responder a una realidad empresarial más compleja, y la consecución de un amplio nivel de consenso social en el modelo de desarrollo perseguido.

Al intentar generalizar estas conclusiones, las dos ideas que nos parecen más relevantes en relación con la experiencia valenciana son las siguientes:

a) El fracaso de las políticas de "cualificación" de las PYMEs se debe a que no han sido adaptadas al entorno local, y en particular a la organización de las redes empresariales y sociales locales.

b) El tamaño de la empresa se ha mostrado como una importante barrera para la adopción de innovaciones tecnológicas y el aumento de la competitividad, mientras que paralelamente las grandes corporaciones han ganado en flexibilidad organizativa y han aumentado su productividad beneficiándose además de las economías de escala.

Hablaremos de cada uno de estos dos aspectos en los dos apartados siguientes.

### 3. REDES Y COOPERACIÓN

Una revisión de la literatura reciente permite observar que la mayor parte de los autores insisten en la necesidad de tener en cuenta las especificidades del sistema local a la hora de aplicar las políticas de innovación (HANTON 1993; RAM, 1992), y, en particular, en la necesidad de un mejor entendimiento de la diversidad de medios socioeconómicos y experiencias de los empresarios, así como las perspectivas de crecimiento de éstos (Hanton, 1993). Esta idea se aplica particularmente a la consideración de las redes empresariales que constituyen el principio de funcionamiento del distrito, concepto en el que se basan las políticas de desarrollo local.

El distrito industrial es, según Becattini (1994, p.40), "una entidad socio-territorial caracterizada por la presencia activa de una comunidad de personas y de una población de empresas en un espacio geográfico dado". Quizás los dos elementos más importantes para el funcionamiento eficaz del distrito sean la existencia de un sistema de valores y de pensamiento relativamente homogéneo, por una parte, y las estrechas relaciones interempresariales que complementan la acusada especialización del trabajo, por otra. Esta organización social y económica es la causa de la flexibilidad y competitividad de las pequeñas empresas del distrito, y es la inspiración de la mayor parte de las políticas de promoción de PYMEs que se han desarrollado en Europa Occidental en los años 80. En el diseño y aplicación de tales políticas se presupone la existencia de unas características sociales específicas y, especialmente, de una red de relaciones entre los empresarios locales que no siempre existe en la realidad.

Así, los distritos mejor adaptados a las demandas del mercado, como el Lace Market de Nottingham, en donde se han aplicado con éxito estrategias políticas de desarrollo inspiradas en el modelo italiano de Emilia-Romagna, presentan complementariedades entre empresas que incluyen tanto acuerdos cooperativos basados en esquemas tipo *trust* como cadenas comprador-producto-distribuidor. En este caso, se estima que el 85% de las empresas mantienen vínculos formales con otras compañías, casi siempre (74% de las empresas) del tipo distribuidor-productor. Los vínculos formales están reforzados por otros informales, cuya manifestación más importante es la Asociación de Fabricantes del Lace Market (CREWE-FORSTER, 1993).

Sin embargo, no siempre es así: El análisis de tres comunidades textiles europeas, Como, Leicester y Lyon, contempladas como áreas sistema y en relación a su entorno, nos permite concluir que Como conforma a la perfección el modelo de distrito industrial, mientras que Lyon y Leicester se enfrentan a ciertos obstáculos que limitan sus posibilidades de éxito. La opinión de los autores es que la provisión de servicios locales, que ha sido una de las medidas más comúnmente desarrolladas en los últimos años, no alcanzará resultados del todo satisfactorios en aquellos lugares, como Leicester, donde no existe una coordinación y cooperación entre las empresas. Por tanto, no se puede esbozar un modelo común que estimule el desarrollo de este tipo de comunidades, ya que cada una tiene unas necesidades distintas (BULL, PITT y SZARKA, 1991).

Estas observaciones nos llevan a recordar la distinción que establece Garofoli (1994) dentro de los sistemas de pequeñas empresas entre áreas de especialización productiva, sistemas productivos locales y áreas-sistema. Solamente las últimas cumplirían con holgura los criterios de definición de los distritos industriales, mientras que la segunda, y sobre todo la primera, aun teniendo características superficialmente similares (especialización productiva, un número importante de pequeñas empresas, etc.), no presentan fenómenos de interrelación productiva entre las empresas. En palabras del autor, las áreas de especialización productiva son "estructuras que, en general, no están capacitadas para dirigir (o al menos controlar) su proceso de desarrollo y transformación". Además, Garofoli menciona significativamente que, si bien las áreas-sistema son el tipo más evolucionado dentro de las áreas de especialización productiva, no se trata del destino final obligado de todas las áreas de industrialización difusa.

Relacionando esta clasificación con las observaciones anteriores, las políticas públicas elaboradas para áreas-sistema podrían no tener éxito, o tener un éxito muy limitado, en áreas de especialización productiva o en sistemas productivos locales. En estas áreas, una política alternativa necesaria sería aquella que intentara implicar a todos los actores económicos de la región en la consecución de una estrategia de desarrollo concreta que les permitiera afirmarse frente a la competencia exterior (BULL, PITT y SZARKA, 1991), la que favoreciera la integración y el establecimiento de vínculos económicos entre las diversas empresas (BRAMANTI y SENN, 1990), y, en suma, la que concentrara sus esfuerzos en la colaboración interempresarial y en el establecimiento de vínculos entre estas empresas y las actividades privadas de ayuda (HANTON, 1993).

La importancia de las políticas de promoción de redes de relación interempresarial es tanto mayor si tenemos en cuenta el impacto que, al parecer, tienen las redes en la aparición y desarrollo de las iniciativas empresariales: De la posición del individuo emprendedor respecto a las redes socioeconómicas depende en buena medida su futuro éxito o fracaso. Inicialmente, porque es a través de éstas donde se transmiten las oportunidades; más tarde, porque la empresa necesita desarrollar relaciones estratégicas con otras corporaciones para mejorar su competitividad y afianzarse en la red. La conclusión es que las políticas públicas deberían dirigirse hacia la promoción de este tipo de relaciones, más que al apoyo tradicional a la creación de empresas.

Según Butler y Hansen (1991), el relativo fracaso de la política de creación de parques tecnológicos se explicaría por una errónea orientación: en la etapa inicial del desarrollo empresarial, las cuestiones técnicas y educativas que hasta ahora han centrado la atención política vienen a ser la parte menos importante del proceso. En vez de esto, las políticas deben orientarse hacia el desarrollo de redes de cooperación empresarial donde

se contemplen incluso la presencia de competidores y de las que puedan servirse las nuevas empresas (BUTLER-HANSEN, 1991).

#### 4. COLABORACIÓN ENTRE GRANDES Y PEQUEÑAS EMPRESAS

Junto con la falta de adaptación al entorno local, el principal obstáculo para el éxito de las políticas de apoyo a las PYMEs es el reducido tamaño medio de las empresas, característica que les impide alcanzar los niveles de formación, tecnología y organización necesarias para su transformación (RAM, 1992). Para superar estos problemas, dos parecen haber sido las estrategias utilizadas por las empresas: la evolución hacia formas organizativas más estables, y la cooperación con empresas mayores.

Respecto a los cambios organizativos, el actual proceso evolutivo muestra un proceso de creciente formalización/estructuración del tejido de relaciones existentes entre los sujetos productivos en los distritos, lo que se traduce en la imposición de uno o más líderes, o en el fortalecimiento del rol de coordinación del operador público (OATLEY, 1994). En el caso de la industria textil italiana, la constante innovación tecnológica ha ido paralela a la innovación organizativa, produciéndose una mayor integración vertical y abandonando progresivamente las formas intermedias y los acuerdos cooperativos, especialmente por lo que respecta a las funciones estratégicas. Parece que las nuevas tecnologías se adaptan a la perfección a estas organizaciones centralizadas, jerarquizadas pero a la vez flexibles (CAMAGNI-RABELIOTI, 1992). También en otros casos se ha mencionado un elevado grado de internalización de la producción (BRAMANTI y SENN, 1990). Como consecuencia de esta transformación, y teniendo en cuenta que, desde mediados de los 80, las grandes corporaciones han aumentado sustancialmente su flexibilidad (MARTINELLI-SCHOENBERGER, 1994), parece haberse producido una aproximación entre las pequeñas y las grandes empresas.

La otra vía de transformación es el establecimiento de algún tipo de cooperación entre las pequeñas y grandes empresas. En los últimos años, las grandes corporaciones han visto aumentar su productividad, han obtenido grandes beneficios derivados de las economías de escala, han concentrado tecnología y han afrontado mejor las inversiones en I+D, en suma, parece haberse producido una mejor adaptación de las grandes firmas a las características del nuevo sistema productivo (FUMAGALLI-MUSSATI, 1993). Dentro de este marco, los procesos de desagregación y descentralización de las grandes empresas parecen haber sido de gran importancia en el desarrollo de las PYMEs, ya que han dado lugar a acuerdos cooperativos, franquicias, acuerdos de distribución e incluso de investigación (GIBB, 1993). En general, las experiencias de cooperación requieren desarrollar un sentido de responsabilidad social entre las grandes empresas instaladas en la región que favorezca los contactos de este tipo hasta llegar incluso a poner en marcha tareas de asesoramiento y formación empresarial (GIBB, 1993).

Una experiencia interesante en este sentido es la nueva estrategia para el desarrollo económico local aplicada en Japón y Estados Unidos en relación con las empresas japonesas de automóviles que han introducido la fabricación *just-in-time* (por ejemplo, Mazda en Detroit o Nissan en el NE inglés). La idea básica es incrementar el nivel de vinculación entre los agentes económicos locales -empresas, trabajadores y gobiernos regionales- vía adopción de tales técnicas de producción. Esto implica, entre otros aspectos, el fortalecimiento de las relaciones interempresariales, nuevos programas de formación, cambios en los usos del suelo y mejora de las redes de comunicaciones. El objetivo es el fortaleci-



miento de la industria local a través de un método más eficiente de producción y espacialmente concentrado en polos de crecimiento. Como consecuencias positivas de este proceso suelen citarse la integración funcional y ocupacional, la escasa vulnerabilidad, el crecimiento autosostenido, la innovación y la estabilidad geográfica del desarrollo así obtenido. Esto ha estimulado a muchos gobiernos locales a atraer inversiones capaces de inducir tales procesos de generación de externalidades.

Sin embargo, una evaluación crítica de tales iniciativas permite señalar que los espacios con mejores infraestructuras viarias corren el riesgo de no beneficiarse de la instalación o creación de empresas subsidiarias, ya que éstas pueden localizarse en lugares más alejados. De esta manera, las regiones beneficiadas por la llegada de la nueva industria pueden ser distintas de la que implementó la política y acogió a la empresa principal. Además, la imagen de escasa dependencia que a veces se ha intentado dar de esta experiencia es errónea, pues un cambio de planes de la gran empresa puede dar al traste con todo o parte del tejido industrial subsidiario. Por otra parte, las relaciones con este tipo de empresas suelen ser menos satisfactorias para los sindicatos y por lo general requieren menos mano de obra que las industrias tradicionales (MAIR, 1993).

Otra experiencia de colaboración entre grandes y pequeñas empresas, si bien en un contexto bastante diferente, es el Programa PLATO, desarrollado en el marco del Plan Estratégico de Kempen, en Flandes (DONCKELS-COURTMANS, 1990). Este programa pretendía promover la expansión de las industrias existentes en el área aprovechando el conocimiento y las experiencias de las grandes empresas ubicadas en la región. Estas últimas estaban interesadas en las posibles externalidades que pudieran generarse del crecimiento de estas PYMEs, y aceptaron colaborar guiadas por un sentido de responsabilidad social hacia las empresas en que se apoyaban, lo que les permitía además mejorar su imagen y no operar en un desierto económico. El programa consistió básicamente en el asesoramiento por las grandes compañías de un centenar de pequeños empresarios (asesoramiento directo, reuniones o debates abiertos y un taller de trabajo). El programa se dirigió hacia la profesionalización de la gestión, despertando la atención de los empresarios sobre el planeamiento estratégico. Aunque esto no solucionó el otro gran problema de las PYMEs, el financiero, el programa provocó un fortalecimiento de las PYMES en el área. Los autores terminan advirtiendo que la aplicación de esta experiencia en otras regiones debería tener en cuenta las siguientes recomendaciones:

- la necesidad de disponer de una figura clave para el puesto de director,
- el establecimiento de perspectivas a largo plazo,
- la necesidad de lograr una participación voluntaria de las grandes empresas,
- adaptar el programa a las necesidades concretas de la región, y
- la necesidad de que en la región exista un importante tejido de grandes y pequeñas empresas.

Esta última condición puede convertirse en un importante obstáculo para algunas regiones en donde no existe una representación significativa de grandes empresas. En estas áreas, la aplicación de políticas similares a las anteriormente descritas deberían ser complementadas con medidas de atracción a la localización de grandes empresas.

La principal objeción a este tipo de medidas es que, en general, la política de atracción de inversiones por incentivos financieros o de otro tipo favorece habitualmente la localización de industrias escasamente vinculadas a la economía local, mientras que los

incentivos son poco valorados por las empresas que se encuentran más ligadas al entorno regional, así como por las empresas de alta tecnología (AMIN *et al.*, 1994). Sin embargo, las políticas de atracción de empresas foráneas han evolucionado en los últimos años en el sentido de dar cada vez mayor importancia a los incentivos no financieros, como apoyo tecnológico o formativo, promoción de planes estratégicos o apoyo al *marketing* o a la innovación (AMIN *et al.*, 1994; MC ELDOWNEY-SHEENAN, 1993), sobre todo una vez el inversor se ha establecido en la región. Especialmente interesante es el caso de Irlanda, donde, según algunos autores<sup>1</sup>, los incentivos financieros se consideran sólo un primer paso para incrementar la contribución de las empresas externas a la economía local, mediante incentivos financieros o de otro tipo, mejora de la competitividad y sustitución de los suministradores extranjeros por las empresas locales. Según estos autores, de esta manera se ha conseguido mejorar el nivel de contribución de la industria exterior en la economía local, y, en muchos casos, mejorar la calidad de las inversiones que se quería efectuar. La clave de este proceso ha sido, aparte de la disponibilidad de infraestructuras, especialmente de telecomunicaciones, una mano de obra de excelente cualificación y bastante barata que ha permitido un elevado nivel de compromiso de los directores de las empresas multinacionales con el desarrollo local. También parece haber sido decisivo el hecho de que los directores de las empresas multinacionales sean irlandeses, lo que ha favorecido el compromiso con la economía local, y revela la importancia de disponer de personal cualificado en la región (AMIN *et al.*, 1994).

##### 5. CONCLUSIÓN: IMPLICACIONES PARA LA POLÍTICA INDUSTRIAL VALENCIANA

La política industrial valenciana puede ser un buen exponente de intervención regional coherente con los criterios vigentes de política regional en materia de innovación tecnológica (MÉNDEZ, 1992, p. 93). Sin embargo, al realizar hoy un balance de dicha política, resulta evidente que ésta ha sido insuficiente para frenar la creciente dualización de la economía valenciana (SALOM, 1992; PEDREÑO-RÓDENAS, 1993; SALOM-ALBERTOS, 1995).

La revisión de las experiencias europeas recientes nos indica en qué pueden consistir las principales limitaciones de esta política: Esta se ha apoyado hasta hoy en la premisa de que el sistema de empresas regional presenta, o puede llegar a presentar, una madurez similar a la de los distritos industriales italianos. Esta premisa no parece ajustada a la realidad, especialmente en lo que respecta a uno de los aspectos clave de los distritos industriales: el desarrollo de redes de interrelación empresariales.

A este respecto, contamos con la información que proporciona un estudio realizado recientemente sobre el sistema de investigación-innovación en la Comunidad Valenciana (SWEENEY, 1993). Este análisis concluye que las redes de información y colaboración en la industria regional muestran una debilidad sorprendente, en ningún caso acordes con las existentes en las áreas de industrialización endógena de más éxito, como el Prato italiano: sólo un 7% de las empresas encuestadas reconocieron tener un contacto frecuente con otras empresas del mismo sector. Existe, por el contrario, una fuerte tendencia en todos los sectores a trabajar en solitario y no en cooperación con otras empresas. La principal

---

<sup>1</sup> Otros, como Grimes, comparan el modelo irlandés, donde el énfasis en la inversión alóctona no ha contribuido a fomentar las iniciativas locales, con el modelo de los países escandinavos, con una política basada en el fomento de la cultura de cooperación empresarial entre PYMEs locales y la creación de redes (GRIMES, 1993).

fuente de información son los proveedores, un rasgo que, según el autor, es endémico en las regiones menos favorecidas y en áreas donde no existen grupos de intercambio de información intensiva.

La debilidad de las redes de información se reproduce en el caso de los Institutos Tecnológicos: Un 90%, posiblemente más, de la industria valenciana, se encuentra todavía fuera de la red de los institutos tecnológicos, lo que en parte es reflejo de las dificultades de organización a que se enfrentan estos organismos en una región dominada por la pequeña empresa. Por tanto, el problema de llegar al conjunto del tejido empresarial, sobre todo teniendo en cuenta la debilidad antes mencionada de las redes espontáneas de transacciones de información, es grave. Debido a ello, la política de provisión de servicios a las empresas no funciona de manera efectiva, favoreciendo la dualización del sistema industrial entre empresas dinámicas e innovadoras y empresas tradicionales con escasa capacidad de adaptación. Ambos tipos de empresas están escasamente interrelacionadas entre sí. Por consiguiente, la política industrial debería ser reorientada para potenciar las redes interempresariales formales e informales y su conexión con las instituciones de apoyo, públicas o privadas.

Una manera de conseguir este propósito es fomentar los nexos entre las PYMEs y las grandes y medianas empresas ubicadas en la región, de forma que estos vínculos sirvieran de canal para la difusión de las innovaciones. El recurso a las empresas multinacionales para este propósito puede presentar problemas de dependencia y fragilidad del tejido productivo creado, pero quizás podrían utilizarse grandes y medianas empresas de ámbito regional o nacional. Las actuaciones deberían ir dirigidas a fomentar tanto la subcontratación como las relaciones interempresariales informales. Este tipo de vínculos permitiría superar las consecuencias negativas del pequeño tamaño medio de las empresas, que en este momento es un importante obstáculo para la innovación y modernización de las PYMEs.

A la vista de lo expuesto en páginas anteriores, esta línea de actuaciones debería tener en cuenta además tres aspectos: a) la necesidad de conceder un mayor papel a la iniciativa privada, b) la necesidad de actuar en mayor medida desde el nivel local (municipio), y c) la importancia de una labor de animación social que debe basarse en un sólido conocimiento del medio local y dirigirse a conseguir un amplio consenso sobre el modelo de desarrollo que se desea potenciar.

#### BIBLIOGRAFÍA

- AMIN, A. *et al.* (1994): Regional incentives and the quality of mobile investment in the less favoured regions of the EC, *Progress in Planning*, 41, 1,.
- BECATTINI, G. (1994): El distrito marshalliano: un concepto socioeconómico, en Benko, G. y Lipietz, A.: *Las regiones que ganan*, I.V.E.I, Valencia, 35-56.
- BIANCHI, G. (1990): Innovating in the local systems of small medium sized enterprises; the experience of Tuscany, *Entrepreneurship and Regional Development*, 2, 1, 57-69.
- BRAMANTI, A. and SENN, L. (1990): Product innovation and strategic patterns of firms in a diversified local economy: the case of Bergamo, *Entrepreneurship and Regional Development*, 2, 2, 153-180.
- Britton, J.N.H. (1989): Innovation policies for small firms, *Regional Studies*, 23, 2, 167-174.
- BULL, A.C., PITT, M. and SZARKA, J. (1991): Small firms and industrial districts, structural explanations of small firms viability in three countries, *Entrepreneurship and Regional Development*, 3, 1, 83-99.

- BUTLER, J.E. and HANSEN, G.S. (1991): Network evolution, entrepreneurial success and Regional Development, *Entrepreneurship and Regional Development*, 3, 1, 1-16.
- CAMAGNI, R. and RABELLOTI, R. (1992): Technology and organization in the Italian textile-clothing industry, *Entrepreneurship and Regional Development*, 4, 3, 271-286.
- CREWE, L. and FORSTER, Z. (1993): A canute policy fighting economics? Local economic policy in an industrial district: the case of the Nottingham's Lace Market, *Policy and Politics*, 21, 4, 275-287.
- DENIS, W.J. and PHILLIPS, B.D. (1990): The synergism of independent high-technology business starts, *Entrepreneurship and Regional Development*, 2, 1, 1-14.
- DONCKELS, R. and COURTMANS, A. (1990): Big brother is watching over you: the counselling of growing SMEs in Belgium, *Entrepreneurship and Regional development*, 2 1, 1-14.
- FUMAGALLI, A. and MUSSATI, G. (1993): Italian industrial dynamics from the 1970s to the 1980s: some reflections on entrepreneurial activity, *Entrepreneurship and Regional Development*, 5, 1, 25-38.
- GAROFOLI, G. (1994): Los sistemas de pequeñas empresas: un caso paradigmático de desarrollo endógeno, en Benko, G. y Lipietz, A.: *Las regiones que ganan*, I.V.E.I., Valencia, 57-80.
- GERTLER, M.S. (1993): Implementing advanced manufacturing technologies in mature industrial regions: towards a social model of technology production, *Regional Studies*, 27, 7, 655-680.
- GIBB, A.A. (1993): Key factors in the design of policy support for the SME development process: an overview, *Entrepreneurship and Regional Development*, 5, 1, 1-24.
- GRIMES, S. (1993): Indigenous entrepreneurship in a branch plant economy; the case of Ireland, *Regional Studies*, 27, 5, 484-489.
- Hanton, G. (1993): The local provision of small and medium enterprise advise services, *Regional Studies*, 27, 8, 835-842.
- HARRIS, R.I.D. (1990): The Standard Capital Grant in Northern Ireland 1954-1988, *Regional Studies*, 24, 4, 343-355.
- HUGHES, A. (1991): UK small business in the 1980: continuity and change, *Regional Studies*, 25, 5, 471-478.
- JOHANNISSON, B. (1990): Community entrepreneurship -cases and conceptualization, *Entrepreneurship and Regional Development*, 2, 1, 71-88.
- MC ELDOWNY, J.J. and SHEENAN, M. (1993): A preliminary assessment of recent changes in industrial development policy in Northern Ireland, *Regional Studies*, 27, 5, 490-496.
- MAIR, A. (1993): New growth poles? Just-in-time manufacturing and local economic strategy, *Regional Studies*, 27, 3, 207-221.
- MARTINELLI, F. y SCHOENBERGER, E. (1994): Los oligopolios estan bien, gracias. Elementos de reflexión sobre la acumulación flexible, en Benko, G. y Lipietz, A.: *Las regiones que ganan*, I.V.E.I., Valencia, 163-188.
- MAS, F., RICO, A. y MAFÉ, J. (1990): Política industrial y modelos de organización, *Economía Industrial*, 276, noviembre-diciembre, 61-72.
- MAS, F., RICO, A. y MAFÉ, J. (1992): Política industrial: promoción y difusión de la innovación, en *Estructura económica de la Comunidad Valenciana*, Espasa Calpe, Madrid, 441-456.
- MÉNDEZ (1992): Efectos territoriales de las políticas tecnológicas: Elementos para su evaluación, en Grupo de Geografía Industrial (AGE): *Las políticas de promoción industrial*,

- IV Jornadas de Geografía Industrial, Salamanca, julio de 1992, pp.81-96.
- OATLEY, N. (1994): Explaining Local Economic Development Initiatives: A Review of the Literature, *International Conference: Cities, Enterprises and Society at the eve of the XXI Century*, IFRESI, CNRS, Lille, 16-18 de marzo.
- PEDREÑO, A. y RÓDENAS, C. (1993): La economía valenciana ante la Unión Económica y Monetaria Europea, *Papeles de Economía Española*, 55, p. 340-355.
- PICÓ, J. (1976): *Empresario e industrialización. El caso valenciano*, Tecnos, Madrid
- RAM, M. (1992): The West Midlands clothing sector: a suitable case for team working, *Regional Studies*, 26, 5, 503-509.
- RICO, A., MAFÉ, J. y MAS, F. (1988): Innovación e Institutos Tecnológicos sectoriales en la Comunidad Valenciana, *Economía y Sociedad*, 1, diciembre, p.112-124.
- SALOM, J. (1992): La política valenciana de apoyo a la pequeña y mediana industria: Un balance espacial, en Grupo de Geografía Industrial (AGE): *Las políticas de promoción industrial*, IV Jornadas de Geografía Industrial, Salamanca, julio de 1992, pp.229-241.
- SALOM, J. y ALBERTOS, J.M. (1995): La industria en la Comunidad Valenciana, en Bosque Maurel, J. y Méndez, R.: *Cambio industrial y desarrollo regional en España*, Oikos-Tau, Barcelona.
- SWEENEY, G.P. (1993): *El sistema universitario en la Comunidad Valenciana. Estudio de su estructura y de su papel futuro como factor de desarrollo regional*, Instituto Valencià d'Investigacions Econòmiques, Valencia.
- TUROK, I. y RICHARDSON, P. (1991): New firms and local economic development: evidence from West Lothian, *Regional Studies*, 25, 1, 71-82.

