

POSIBLES SOLUCIONES PARA LAS REGIONES INDUSTRIALES EN DECLIVE

«El reconocimiento oficial de la particularidad de las regiones industriales en declive es esencial, y corresponde a la ciencia regional el papel de demostrar que pueden ser legítimamente consideradas como regiones en dificultades que merecen la atención de políticas de actuación específica». En esta afirmación puede estar contenido el mensaje que **Roberto Velasco** y **Jaime del Castillo** quieren transmitir a través de este artículo, en el que, mediante el análisis de una serie de factores, llegan a la conclusión de que la superación de la crisis por parte de estas regiones exige, en primer lugar, una toma de conciencia colectiva de su propia realidad e, inmediatamente después, la formación de un *consensus* sobre la manera de asumirla o conducirla. En este sentido, se pronuncian a favor de un cambio de actitudes, en el terreno social, en estas regiones, a fin de generar un entorno receptivo a las nuevas actividades y a los modernos procesos de innovación tecnológica y productiva. Para ello, estiman que cobra una importancia fundamental la necesidad de alcanzar un consenso político, limitado en el tiempo y articulado alrededor de algo parecido a lo que los autores denominan «plan económico de salvación regional».

realizado la idea de que vivimos una tercera revolución industrial, que conducirá inexorablemente a la sustitución de la industria tradicional por la industria de alta tecnología y los servicios, convirtiéndose ambos en los únicos sectores dinámicos en el futuro, cuando no se considera que lo son ya en el presente. En consecuencia, se relega a las actividades tradicionales a un papel secundario, que sólo será viable en países con bajos salarios y una estructura económica poco compleja.

En nuestra opinión, estas teorías son demasiado lineales y deterministas. El fenómeno del desarrollo en un período histórico determinado obedece a fenómenos sinérgicos acumulativos que desatan simultáneamente tendencias de crecimiento y declive. Además, estas tendencias evolucionan en cada caso con una dosis específica de espontaneidad, y en una dirección y con un ritmo que puede variar a lo largo del tiempo (Musto, 1987).

Estas consideraciones sobre las teorías del desarrollo son necesarias, y nos permiten comprender mejor las evoluciones sectoriales y espaciales en la crisis, ya que, en caso contrario, se corre el riesgo de generalizar y considerar como definitivos, y únicos, aspectos que pueden ser solamente parciales, coyunturales y/o compatibles con otras tendencias.

Después de varios lustros de crisis continuada, la tendencia del proceso de cambio tecnológico ha producido modificaciones en la jerarquía existente entre los diferentes sectores productivos. Las industrias tradicionales, consideradas globalmente, han visto disminuir su dinamismo, mientras la innovación ha ido generando

I. EL CONTEXTO ECONÓMICO DE LAS REGIONES EN DECLIVE (*)

PLANTEARSE coherentemente la elaboración de una política regional supone, hoy en día, acometer previamente la tarea científica de abandonar la herencia restrictiva legada por las grandes teorías del desarrollo, que analizaban el proceso socioeconómico a través de un esquema evolutivo único y fijo. Es necesario pasar a la elaboración de un modelo con un enfoque multidisciplinario, basado

en un sistema de análisis dinámico y abierto, capaz de dar soluciones prácticas para la gestión de la complejidad de un mundo en constante evolución.

En la actualidad, y sin remitirnos a las viejas teorías desarrolladas por teóricos anglosajones y franceses, nos seguimos encontrando con postulados acerca de la evolución hacia la llamada «sociedad postindustrial» que padecen del mismo defecto determinista que las anteriores teorías mencionadas.

En particular, entre los autores que discuten la evolución de la economía mundial se ha gene-

la aparición de nuevos sectores-guía vinculados a las nuevas tecnologías y productos, que se han convertido en los vectores decisivos del crecimiento industrial.

Normalmente, las características de estos nuevos sectores hacen que tiendan a localizarse en función de criterios geográficos y sociales diferentes a los que guiaban las decisiones de los sectores tradicionales. Por tanto, el cambio en la jerarquía sectorial ha ido acompañado de cambios en las tendencias de localización.

Al mismo tiempo que se desarrollan los nuevos espacios que polarizan el crecimiento de los nuevos sectores dinámicos, se asiste a la pérdida de dinamismo de algunos de los que concentraban las industrias tradicionales. Con ello, aparece el problema de las regiones industriales en declive, regiones de antigua industrialización, con una fuerte especialización en actividades industriales en recesión (construcción naval, textil, acero, minería), y que han sufrido una gran reducción de su empleo industrial en los últimos años. A estos problemas específicos de su base económica hay que añadir los originados por unas condiciones urbanísticas y medioambientales con un elevado nivel de congestión y degradación del entorno.

Ahora bien, la mejor demostración de que no se pueden aceptar las visiones lineales del desarrollo es que no basta que una región tuviera una antigua tradición industrial y un peso importante de sectores tradicionales para que la crisis haya originado su pérdida de dinamismo. Por el contrario, regiones como Massachusetts o Filadelfia en Estados Unidos, o Piamonte, en Italia, han sido capaces de adaptar sus producciones a las nuevas condicio-

nes que la innovación tecnológica y la internacionalización han generado en los mercados mundiales. Tampoco basta afirmar que los sectores tradicionales, considerados globalmente, han visto disminuir su rentabilidad en los países desarrollados, si no se tiene en cuenta que hay parcelas importantes de los mismos que han mantenido un comportamiento envidiable, como puede ser el textil italiano de lujo y semilujo. De ahí que, aparte de las implicaciones importantes que para las políticas regionales e industriales tienen estas consideraciones, sea necesario desarrollar un aparato analítico que permita definir, con mayor exactitud, aquellas áreas geográficas que por estar en declive representan un problema regional.

De hecho, en recientes estudios realizados a nivel comunitario, han sido varios los intentos de buscar una adecuada definición para el fenómeno de las regiones en declive. La finalidad de los mismos es operativa, ya que su objetivo es intentar delimitar estos espacios de cara a su legitimación como regiones-problema, con pleno derecho a gozar de una atención especial por parte del FEDER y de otros organismos comunitarios.

Para llevar a cabo este propósito, la primera tarea a realizar era definir cuándo se considera a una región «industrial». El criterio adoptado ha sido el mismo en los diferentes estudios, y consiste en seleccionar aquellas regiones que superen una determinada proporción de empleo industrial sobre el empleo total (1).

La segunda tarea a realizar era seleccionar una medida adecuada del declive económico. En este sentido, el criterio adoptado difiere según el estudio al que se

haga referencia. Mientras para la Comisión la tasa de paro es un indicador válido, que refleja los problemas de adaptación estructural por los que atraviesan estas regiones, para J. B. Goddard y A. E. Gillespie (1985) lo es la fuerte disminución del empleo industrial, y en concreto la pérdida de más del 10 por 100 del empleo industrial entre 1977 y 1981.

En definitiva, la CEE identifica este grupo de regiones con aquellas cuyo nivel de renta *per capita* se sitúa entre el 75 y el 100 por 100 de la media comunitaria y que, a su vez, presentan tasas de desempleo superiores a la media de la Comunidad (10,8 por 100 en 1986) (2). De acuerdo con este criterio, el 10 por 100 de la población comunitaria vive en estas áreas, que se distribuyen geográficamente al norte y oeste del Reino Unido, al norte y este de Francia, al norte de España y al este de Bélgica y Holanda.

En cualquier caso, los anteriores criterios cumplen una finalidad operativa de cara a la implementación de políticas industriales concretas en estas regiones. Pero, desde una perspectiva teórica, no son válidos a la hora de definir un fenómeno esencialmente dinámico, complejo y diversificado como es el declive industrial, que coincide además con la citada evolución diversificada de regiones con estructuras aparentemente similares. Por tanto, para realizar una adecuada caracterización de las regiones industriales en declive, es necesario tener en cuenta un mayor número de aspectos estructurales que los directamente económicos, así como un pormenorizado análisis de su evolución durante la crisis.

En relación a su estructura económica, las regiones industriales en declive son regiones donde la

actividad se concentra en el sector industrial y, dentro de éste en industrias tradicionales desarrolladas por grandes empresas gravemente afectadas por la crisis. Además, gran parte de los centros de decisión empresarial no se ubican en la región, y existe un claro déficit del sector servicios, que se plasma especialmente en la carencia de servicios relacionados, directa o indirectamente, con la producción y la generación de tecnología.

Junto a otros problemas que suelen afectar a estas regiones (problemas de carácter laboral, de congestión urbanística y medioambiental), la situación descrita explica que estas regiones sean lugares poco atractivos para la localización de las nuevas actividades. De ahí que sea necesario plantearse el desarrollo de políticas específicas dirigidas tanto a redinamizar las actividades tradicionales como a facilitar la aparición de otras nuevas.

II. UNA PROBLEMÁTICA DIFERENCIADA

El reconocimiento oficial de la particularidad de las regiones industriales en declive es esencial, y corresponde a la ciencia regional el papel de demostrar que dichas regiones pueden ser legítimamente consideradas como regiones en dificultades que merecen la atención de políticas de actuación específica.

Tanto a nivel nacional como comunitario es necesaria la creación de un estado de opinión favorable a este tipo de políticas. En este sentido, la acción emprendida recientemente por la Asociación Europea de Regiones de Antigua Industrialización (RE-

TI) para tratar de influenciar la modificación de la política regional comunitaria en favor de dichas regiones tiene una gran importancia estratégica (3).

La Comisión (CEE, 1987) propone, en aras a una mayor efectividad de su política regional, la concentración espacial de la mayor parte de su esfuerzo financiero en las regiones menos desarrolladas, que agrupan el 20 por 100 de la población europea más pobre. En una primera aproximación, y a la vista del aumento de la evolución de los desequilibrios intraeuropeos, esta perspectiva nos parece pertinente. No obstante, se pueden plantear diversas preguntas al respecto.

En primer lugar, está el problema de resolver la posible contradicción que pudiera haber entre la concentración del esfuerzo financiero en determinadas zonas más subdesarrolladas y el explicitado apoyo a la dinamización del potencial endógeno de las regiones como factor de desarrollo. Según la definición comunitaria, las regiones industriales en declive se sitúan entre el 75 y el 100 por 100 de la media del PNB comunitario y, por tanto, no se podrían incluir en ese porcentaje mayoritario reservado por la nueva política regional comunitaria a las regiones más pobres (Padua-Schiopa, 1987).

Sin embargo, como hemos visto, la tendencia seguida por las regiones en declive anuncia la aparición de un nuevo problema regional que, si lo analizamos en su perspectiva dinámica y de futuro, significará el aumento de los desequilibrios espaciales. Pero, a pesar de la negativa evolución actual, cualquier observador puede detectar en esas regiones la existencia de un potencial latente considerable, particularmente en lo

relativo a las PYME (Goddard y Gillespie, 1985).

En definitiva, nuestro argumento en pro de las regiones en declive se basa en consideraciones sobre la conjunción de una situación que aparece cada vez más problemática y la posibilidad de superarla aprovechando el potencial endógeno existente en ellas mismas y no movilizado. Este último concepto, de moda en los últimos tiempos dentro de la doctrina, y que escapa a una definición universalmente aplicable, es una de las prioridades fijadas por la nueva política comunitaria en materia regional.

Para mayor clarificación de nuestra propuesta, nos referiremos a un ejemplo concreto, intentando exponer con ello más claramente el argumento.

En efecto, podemos plantear la siguiente pregunta: una inversión en una región que no se halla dentro de la regla del 20 por 100 más pobre, pero sin embargo es comparativamente subdesarrollada en relación a la media europea, y tiene un potencial de desarrollo latente capaz de propulsarla hasta alcanzar dicha media en un período relativamente corto ¿es menos interesante como sujeto de atención prioritaria por parte de la política regional comunitaria que una región subdesarrollada, de baja población, tradición agrícola y víctima de emigraciones recientes que han erosionado su base laboral más activa y carece de infraestructuras básicas para la actividad industrial?

En otras palabras, estamos pensando en la eficacia de la ayuda en términos de su impacto socioeconómico y en términos de generación de la masa crítica necesaria para la dinamización del

potencial endógeno de las regiones, comparando la tipología de las regiones menos desarrolladas y la de las regiones industriales en declive.

En nuestra opinión, en el caso de las regiones menos desarrolladas la cuestión está en *crear* el potencial endógeno, y en las regiones industriales en declive la clave está, por el contrario, en *movilizar* un potencial endógeno ya existente. De esta manera, se plantea el problema de la política regional también desde una perspectiva de análisis en términos de coste-beneficio. En consecuencia, y sin cuestionar el principio esencial de que la mayor parte de los fondos destinados a promover el desarrollo regional deban ser destinados a las regiones más pobres y desfavorecidas, sí se puede cuestionar lo elevado del porcentaje y la relativa marginación que las regiones industriales en declive sufren, tanto en la política regional comunitaria como en las estatales.

Y ello en base a dos consideraciones. En primer lugar, porque, al encontrarse aún estas regiones en una dinámica donde todavía no se ha llegado a la total destrucción de su tejido productivo, ni a la generalización entre la población de los comportamientos pasivos propios de las zonas deprimidas, una actuación suficientemente enérgica puede invertir la tendencia y evitar el enquistamiento de una situación problemática que, en un futuro próximo tendría carácter estructural y sería más difícil de cambiar; sería, por tanto, concebir la política regional como una «política previsor», y no sólo como una «política de constatación». En segundo lugar, porque la riqueza de las estructuras productivas heredadas del pasado, a pesar de su actual inadaptación, es aún

suficientemente rica como para reaccionar rápidamente a los estímulos proporcionados por una política industrial y regional eficaz y adecuada, de manera que con la utilización de recursos relativamente limitados, se pueden conseguir resultados significativos, especialmente si se concibe el análisis en una perspectiva de dinámica comparativa respecto a lo que se puede prever que será la evolución regional sin la puesta en marcha de esas políticas.

Tomemos, por ejemplo, el caso de una región industrial en declive que ha podido invertir la tendencia: la región relojera suiza del Arc du Jura. Con todos los factores que caracterizan a una región industrial en declive, esa región sufrió una pérdida de su ventaja comparativa como consecuencia de una innovación tecnológica (el reloj de cuarzo) y de la competencia de los países emergentes, que explotaron más eficazmente dicha innovación, viéndose desplazada, por tanto, de su nicho tradicional de mercado.

Somos conscientes de las limitaciones de la elección de nuestro ejemplo, al tratarse de una región dentro de un país cuyo nivel de desarrollo y cuya posición dentro de la división internacional del trabajo le permite un margen de maniobra holgado, no asimilable a las regiones industriales en declive de nuestro entorno más cercano. En cualquier caso, consideramos interesantes las lecciones que pueden extraerse de cara a la articulación de una política de desarrollo regional.

Las políticas instrumentadas se centraban en el cambio tecnológico adaptado a la cultura industrial preexistente en la región, sin cifrar demasiadas esperanzas en

la ayuda externa. Se trataba de incitar a las empresas a que utilizaran nuevas tecnologías compatibles con el *savoir faire* local y que pudiesen ser incorporadas en sus productos tradicionales (Rudolf, 1987). Para los encargados de elaborar la estrategia industrial, la revitalización de dicha región industrial en declive dependía de la capacidad del medio para asimilar, utilizar y adaptar las nuevas tecnologías.

La finalidad era, por supuesto, proporcionar a la región nuevas ventajas comparativas a fin de que pudiera ser innovadora y competitiva. Para ello, en opinión de los expertos, no era necesario que se produjeran localmente las nuevas tecnologías. Por el contrario, bastaba con estar «abierto y en contacto» con el exterior, de manera que se pudieran asimilar los avances tecnológicos. En consecuencia, era necesario dotarse de organismos de transferencia de tecnología que actuaran como antenas externas y que permitieran seleccionar y asimilar las nuevas tecnologías compatibles con la cultura industrial propia (Rudolf, 1987, pág. 12).

Así, se concibió una política que conciliaba, a la vez, medidas de corte vertical de captación de la información científica y técnica con medidas horizontales de difusión, todo ello acompañado de medidas que potenciasen la imagen de «marca» regional como centro de excelencia en la investigación relojera cara al exterior.

En definitiva, una región industrial en declive, dotada de un tejido industrial en que las PYME eran preponderantes y en el que ya existía una cultura industrial, afrontó el reto del declive mediante políticas industriales discrecionales basadas en la renovación tecnológica, y que apun-

taban a la dinamización de su potencial endógeno propio. De esa manera, se consiguió que una región donde estaba desapareciendo el dinamismo industrial se volviera a convertir en una zona capaz de generar nuevas iniciativas empresariales, y donde se desarrolla la innovación en productos.

Para todo ello es necesario, sobre todo en el corto plazo, un esfuerzo considerable por parte del sector público que, flexionando la tendencia y movilizando a los agentes que se están dejando dominar por la pasividad, sea capaz de liderar y orientar la renovación tecnológica y el proceso de cambio y dinamización del tejido industrial en general. Para ello, es necesaria la adopción de importantes medidas discrecionales (dotación de infraestructura de I + D, reciclaje de la mano de obra, potenciación de nuevas inversiones a través del capital de riesgo y creación de servicios conexos a la actividad empresarial), así como un considerable esfuerzo financiero que sea el desencadenante del proceso de dinamización de las energías latentes.

III. LA NECESIDAD DE POLITICAS APROPIADAS DE DESARROLLO REGIONAL

Si consideramos como causa fundamental del declive la disminución progresiva de la competitividad económica de un espacio determinado, y si entendemos esta última no como un factor dado *a priori*, sino como el exponente de la inexistencia

de una capacidad adaptadora y creadora, las soluciones pasan necesariamente por la articulación de una política que trate de mejorar la capacidad de adaptación del entorno económico en sus dos vertientes, institucional y tecnológica. El declive, así entendido, es un proceso acumulativo y reforzante de la incapacidad de reacción de las fuerzas políticas, económicas y sociales, ante un mundo en constante evolución, cuya velocidad de cambio supera a la capacidad adaptativa de dichas fuerzas.

No podemos caer en la tautología de decir que una región pierde su competitividad porque se hunde. La pérdida de empleo industrial y la caída progresiva de las nuevas inversiones son más una medida de la fiebre que la enfermedad en sí misma. Es necesario analizar los factores dinámicos que subyacen a esa pérdida de competitividad. Para ello, es necesario un método de análisis multidisciplinar que recoja la trascendencia de factores no puramente económicos, y que sea capaz de producir un sistema de gestión flexible y abierto que haga frente a la complejidad de las nuevas situaciones creadas (4).

La reactivación económica pasa por un relanzamiento de la inversión, para lo cual es necesario analizar sus nuevos factores condicionantes, ya que, en el nuevo entorno económico, se constata un cambio radical en los determinantes de localización de la inversión. Se está pasando de una situación, en la que los costes de producción y la abundancia de factores productivos eran determinantes, a otra, en que factores de muy distinta índole juegan un papel preponderante. A través de estudios recientes (OCDE, 1986), se puede observar que aspectos tales como un marco

político estable, la existencia de una infraestructura económica y humana, la calidad de vida del entorno, la existencia de servicios empresariales y redes de comunicación juegan un papel cada vez más importante.

Es decir, el nivel de los costes de producción tradicionales pierde importancia respecto a los factores que posibilitan una capacidad de respuesta dinámica a las demandas cambiantes del mercado, entre los que figuran en lugar privilegiado el acceso a la información, la capacidad de innovación y una cultura industrial apropiada.

Por ello, y teniendo en cuenta la razón básica que hemos apuntado como causa del declive, es decir, la incapacidad de adaptación y respuesta de los distintos agentes económicos, la solución pasa necesariamente por la mejora de la capacidad de transformación de las instituciones y de la adaptación tecnológica. En este sentido, es necesario apuntar una serie de principios básicos por los que pasa la articulación de cualquier política de desarrollo económico, concebida como alternativa a la tendencia al declive.

En primer lugar, el desarrollo regional no es concebible aisladamente para una región determinada, y requiere del análisis y consideración de las condiciones nacionales e internacionales. Es decir, no cabe la concepción de estrategias de desarrollo regional en el vacío, ni de programas de respuesta aislados a problemas aislados, sino la elaboración de programas que sean capaces de responder, de forma dinámica y flexible, a todos los problemas de un espacio económico inmerso en un mercado mundial, y que sufra las consecuencias de las mutaciones tecnológicas que se

han desarrollado en el periodo de la crisis.

En la mayoría de los países, las medidas industriales anticrisis ocupan un papel creciente en las políticas económicas, y presentan un carácter a la vez defensivo y ofensivo, que se manifiesta en el eco que encuentran las actitudes proteccionistas y en el vigor adquirido por las actuaciones netamente promotoras de la industria, respectivamente.

En este último terreno, puede afirmarse que, actualmente, en todos los países occidentales, incluso en los más desarrollados, los poderes públicos están interviniendo en la promoción de la industria a través de muy sofisticados instrumentos. En unos casos, la estrategia incluye la captación de empresas multinacionales, mientras que en otros se intenta el desarrollo de una industria complementaria, o de potenciar diversos aspectos relacionados con la diferenciación del producto, particularmente en el sector de bienes de consumo.

Un elemento común hoy en todas las políticas industriales consiste en tomar en consideración tanto el nivel tecnológico exigido por las actuales circunstancias como la situación de la industria en el contexto de la división internacional del trabajo. Por eso, todas ellas se están construyendo en torno al eje central del cambio técnico.

La política de promoción industrial moderna se caracteriza también por tener un enfoque mucho más ambicioso que la mera captación de inversiones. El reequilibrio de la estructura industrial, el aprovechamiento de recursos y oportunidades insuficientemente explotados, así como el desarrollo de una política tecno-

lógica de largo alcance, son también hoy funciones de la promoción industrial.

El conjunto de esfuerzos dará unos resultados que se detectarán a largo plazo, pero, en cualquier caso, constituyen una actuación imprescindible si se quiere conseguir una estructura industrial dinámica, que tenga la capacidad de adaptarse en el futuro a un mundo en el que los cambios se van a seguir sucediendo más rápidamente que nunca lo hicieron en el pasado.

A falta de estudios empíricos que lo corroboren, se puede afirmar que las acciones promotoras desarrolladas en toda Europa están encontrando mayores dificultades en regiones de vieja industrialización. En estos casos, la acción promotora debe quedar marcada por los siguientes principios de carácter general:

1. Elevada eficacia de los programas e instrumentos de promoción industrial.
2. Fomento de un desarrollo industrial de carácter endógeno.
3. Perfecta coordinación entre los niveles administrativos regionales, estatales y comunitarios.
4. Mejora de la imagen de la región como zona atractiva para la inversión industrial.

Todo ello con el fin de alcanzar tres objetivos básicos, que se resumen en:

- Mantener el potencial productivo.
- Adecuar el tejido industrial a las nuevas necesidades del mercado.
- Diversificar la estructura industrial.

IV. LA TECNOLOGIA COMO RESPUESTA

La tecnología es un componente vital de la competitividad que contribuye a la mejora y diferenciación de los productos, reducción de los costes y aumento de la calidad, todo lo cual confiere ventajas comparativas (Charles, 1987).

En lo relacionado con la adopción de las nuevas tecnologías, recientemente diversos autores (Boeckhour y Molle, 1982) han subrayado la importancia del concepto de probabilidad de acceso a una innovación en las diferentes etapas del ciclo de vida de una tecnología desde una perspectiva regional. En este sentido, se señala que dicha probabilidad tiene dos componentes básicos: la accesibilidad y la receptividad.

El primero de dichos conceptos se refiere a las potencialidades y limitaciones relacionadas con la posibilidad física de tener acceso a una idea o a una nueva inversión en una región, y como tal constituye la parte «objetiva» de la probabilidad.

El segundo de ellos representa la habilidad de tomar en consideración una idea innovadora ó una nueva inversión en una región determinada, y se refiere a la reacción «subjetiva» de los actores regionales a la accesibilidad.

A nuestro entender, el interés de este análisis se centra en sus implicaciones respecto a la diferenciación de medidas de política regional que deben usarse dependiendo del aspecto de la probabilidad en el que se quiera influir.

Así, la accesibilidad puede ser mejorada mediante el estableci-

miento de nuevas estructuras socioeconómicas y/o la mejora de la infraestructura física. En este sentido, cabría hacer una mención especial a la importancia estratégica de la promoción de los servicios conexos a la empresa y a la necesidad de una buena infraestructura de telecomunicaciones.

Efectivamente, las empresas modernas que utilizan las nuevas tecnologías requieren servicios sofisticados, tales como la consultoría, prospección de mercados, publicidad, diseño, proceso de datos, información científica y técnica, así como servicios bancarios y de seguros. En este sentido, el desarrollo de estos servicios tiene un gran potencial de revitalización y creación de empleo, tanto por su efecto sobre las actividades manufactureras como por su propia capacidad de generación de valor añadido y puestos de trabajo (Ezra, 1987).

En segundo término, la receptividad puede ser mejorada a través de instrumentos de política industrial que aumenten la capacidad de absorción y adaptación de una idea innovadora, o una nueva inversión en una región determinada.

Este proceso requiere necesariamente medidas tendentes a mejorar el acceso a la información, así como programas de formación y reciclaje permanente de la mano de obra, introducción de nuevas técnicas de gestión, dotación de fondos de capital-riesgo y capital-semilla y, sobre todo, la potenciación de las actividades de I + D. Estas últimas deberían realizarse en un lugar común de encuentro entre universidad y empresa que orientase la investigación básica y aplicada hacia actividades de futuro, con incidencia real en la economía

regional, papel que, en algunas regiones, cubren los parques científicos o tecnológicos.

En cualquier caso, y haciendo abstracción de las medidas de política regional que pudieran instrumentarse, es necesario subrayar el hecho de que el proceso de adopción (acceso y receptividad) de la innovación por parte de las regiones industriales en declive tiene diversos inconvenientes particulares.

En dichas regiones, existe una herencia histórica de estructuras verticales de gestión de estricto orden jerárquico (5), que dificulta el libre flujo de la información, necesario para la adaptación a las demandas del mercado, y ralentiza la toma de decisiones estratégicas frente a una economía en evolución constante, en la que la rapidez de respuesta cobra una importancia fundamental.

En definitiva, las reflexiones anteriores quieren enfatizar el hecho, trascendental a nuestro entender, de que el cambio técnico adquiere unas características revolucionarias, en el sentido histórico del término, al alterar de forma radical no sólo los factores relacionados directamente con la producción, sino también aquellos que lo están tan sólo de forma indirecta, alterando los patrones de localización de las inversiones y requiriendo, por tanto, de nuevas e imaginativas medidas de política regional.

Al estudiar el impacto del cambio técnico sobre el desarrollo económico, se puede hacer una distinción importante entre las innovaciones de producto, de proceso y de gestión. La naturaleza revolucionaria del microprocesador proviene del hecho de que influencia estas tres dimensiones del cambio tecnológico simultá-

neamente. Como innovación de producto, el microprocesador está ya influyendo en el tipo de bienes y servicios que se prestan; y como innovación de proceso afecta a cómo estos bienes y servicios son prestados. Como innovación de gestión, el microprocesador está influenciando la forma en la cual las organizaciones están siendo estructuradas y controladas (Thwaites y Oakey, 1985).

Es necesario precisar que las nuevas tecnologías afectan a todos los sectores económicos, y no sólo a determinadas ramas o sectores punteros. Dentro de este contexto, es importante destacar los efectos que dichas tecnologías están teniendo sobre sectores considerados maduros. Así, en el caso de la industria automovilística, y a través de sistemas de manufactura avanzada, se da un proceso de desmaduración de dicha industria (CEE, 1985), fenómeno éste que puede ser generalizable a otros sectores que se habían dejado por tradicionales y que pueden revestir una importancia estratégica para las regiones industriales en declive.

Lo anterior nos da idea de la aleatoriedad del cambio y la incertidumbre acerca del futuro a medio plazo, así como de las repercusiones económicas de la implantación generalizada de las nuevas tecnologías en la industria.

Desconocemos el futuro a medio plazo, y apenas tenemos unos pocos datos sobre cual es la trascendencia de fenómenos económicos que en la actualidad se están desarrollando a velocidad vertiginosa, tales como la disminución de la ventaja comparativa de tener bajos costes laborales, la creación de economías de aglomeración, las implicacio-

nes para la relocalización de la industria, etcétera. (6).

En definitiva, en nuestra opinión, en un mundo donde existe una amplia oferta de tecnología estandarizada sería un error centrarse en esfuerzos gigantescos de I + D autóctonos, en vez de tratar de integrar el esfuerzo regional de I + D en un sistema europeo o internacional en donde se pueden generar efectos sinérgicos.

Sin menospreciar el esfuerzo necesario a realizar en el campo de la I + D, una estrategia de desarrollo regional debería prestar una atención prioritaria a cuestiones tales como *la adaptación de la tecnología existente a los requerimientos concretos de las empresas de la región*, y a seleccionar e informar sobre la misma en un mundo cada vez más complejo y en el que las empresas de pequeña dimensión se ven más y más limitadas a la hora de acceder a este tipo de información. En el proceso de comercialización de la tecnología, los países menos desarrollados están en una posición de debilidad estructural en la formulación de sus demandas, por el mero hecho de que el objeto que quieren comprar, la tecnología, es a la vez la información que necesitan para poder tomar una decisión racional sobre la conveniencia o no de su compra (Vaitsos y Seers, 1982).

La respuesta a la crisis debe partir, por tanto, de la necesidad de instaurar una actitud de renovación permanente de la base tecnológica de las empresas para que puedan adaptarse a un mercado extremadamente volátil.

Esto significará, en muchos casos, una ruptura con la tradición anterior de las políticas econó-

micas, basadas exclusivamente en los incentivos financieros y subvenciones, al tiempo que exigirá una intervención mayor de los poderes públicos. Para lo cual es esencial el establecimiento de un horizonte de planificación de medio y largo plazo.

Finalmente, es necesario enfatizar que el hecho de prestar a los sectores dinámicos toda la atención que se merecen no significa tener que abandonar las industrias tradicionales. Por el contrario, una política bien orientada puede significar un nuevo impulso para éstas, al modernizar aquellas empresas que, actualizando sus métodos de producción y sus formas de gestión, son capaces de hacer frente a la competencia internacional.

V. LA IMPORTANCIA DE LOS INTANGIBLES

Hasta ahora, la política industrial ha dado una importancia prioritaria, y casi exclusiva, al núcleo duro de la innovación. Es decir, a potenciar la investigación y el desarrollo tecnológicos, así como los incentivos tradicionales de política regional, al mismo tiempo que centraba el interés de la reindustrialización en los sectores de tecnología punta.

Sin embargo, aun reconociendo la importancia de continuar por esta vía, parece claro que es posible la adaptación de los sectores tradicionales a las condiciones de competitividad del mercado mundial.

Las empresas de productos tradicionales se pueden revitalizar de diferentes maneras (Henderson, 1986), pero todas ellas tienen en común la importancia que se debe dar a un tratamiento cuidadoso de los factores intangibles

en la concepción de la empresa (Pibernat, 1986). Ahí existe un campo que hasta ahora ha sido el pariente pobre de la política industrial, a pesar de que los costes de su instrumentación son mucho más bajos y la rentabilidad de sus efectos más evidente que la de otras vías seguidas hasta ahora.

Dentro de los factores intangibles figura, en primer lugar, la información, que cada vez más es parte integrante del proceso productivo, y adquiere las características de artículo de consumo e intercambio. El problema de la información se traduce en la capacidad de las estructuras humanas y organizativas de la empresa para captar la información del exterior y para transmitirla al conjunto de empleados y máquinas (la automatización no es, en cierto modo, sino la traducción inteligente a las máquinas de determinados flujos de información).

Precisamente, en un momento en que la información, el conocimiento y la creatividad son recursos estratégicos para hacer frente a una competencia incrementada, se debe tener claro que es sólo mediante la capacidad personal como se pueden integrar, lo que explica que un porcentaje creciente del empleo de las grandes empresas esté dedicado a procesar la información (Naisbitt y Aburdene, 1985).

Este planteamiento implica un cambio en la organización empresarial, y también en la mentalidad y en la forma de tomar las decisiones. Cuanto mayor es el nivel de conocimiento, se dispone de un horizonte de decisión más amplio, lo que puede significar una ventaja considerable respecto a los competidores (Planque, 1983).

Esto, en un mundo cambiante, significa, de hecho, integrar más parámetros en la toma de decisiones, e igualmente una mayor rapidez para aprehender los cambios del entorno, de manera que la empresa se pueda adaptar a ellos antes de que hayan llegado a producir tales transformaciones que le resulte imposible.

En este contexto, se comprenden mejor las recomendaciones que aparecen en la nueva literatura empresarial: detectar las tendencias meses antes de que se consoliden; ampliar los puntos de vista propios sobre el mundo; pensar en las consecuencias mediatas e inmediatas de los acontecimientos. Y todo ello en un contexto donde se sabe que la economía evoluciona, pero no hacia dónde (Henderson, 1986), y por tanto es preciso conocer bien los cambios tecnológicos de la sociedad contemporánea para gestionar correctamente una empresa (Naisbitt, 1983).

Se sabe ya desde hace tiempo que la gestión es un elemento básico para la productividad (OCDE, 1986). De hecho, todas las consideraciones anteriores se remiten, en última instancia, a formas de gestión, ya que es solamente mediante la capacidad para transformar y dirigir el funcionamiento de la empresa como se puede llegar a conseguir que su funcionamiento se adecúe a los principios expuestos.

Pero, al igual que en otros aspectos de la actividad empresarial, como los relativos a la información y a la tecnología, lo que caracteriza al período actual es la necesidad de que el tratamiento que tiene que darse a los mismos es necesariamente global y coherente.

Además de lo indicado, gestión

de la producción y gestión de los inmateriales que aseguran el funcionamiento humano de la empresa, se trata también de organizar adecuadamente otras operaciones cuya importancia crece a medida que el mercado se hace más exigente.

En primer lugar, está el control de la calidad del producto, así como el conjunto de acciones dirigidas a interesar a los operarios en el resultado final, con el objetivo de llegar a conseguir una tasa de defectos próxima a cero. En una organización que consiga motivar suficientemente al personal, con la mejora en el control de calidad se pueden conseguir ahorros en los costes de fabricación y en los de administración y servicios (Henderson, 1986). Aparte de las repercusiones, difíciles de valorar, sobre la imagen de la empresa, al mejorar el nivel de satisfacción de sus clientes.

Otro aspecto fundamental es la atención a las formas del producto. A medida que un mercado se satura, la importancia de la forma del objeto que se quiere vender adquiere una importancia creciente. En esta situación, y conjuntamente con la mercadotecnia, el diseño es el medio por el que se consigue atraer al posible usuario, aumentando, por tanto, la capacidad de presencia en el mercado (Lobach, 1981). De esta manera, se puede comprender que las actividades de diseño tengan especial importancia en dos situaciones: cuando las crisis generan una situación de depresión económica que, al restringir la demanda, acentúa la saturación de los mercados, y cuando la empresa se desenvuelve en un sector maduro, que puede estar incluso en declive y, por tanto, se encuentra con un mercado más restrictivo (Lobach, 1981; Minguella y Balañá, 1983).

En ambos casos, es un instrumento de *innovación* de eficacia indiscutible y de coste reducido, ya que, a pesar de que en algunos casos es necesario llevar a cabo un proceso de investigación específico para desarrollar un nuevo diseño, las operaciones necesarias se llevan a cabo recurriendo al fondo de conocimiento tecnológico existente (Minguella y Balañá, 1983). Por otra parte, el resultado es, muchas veces, la obtención de un producto más competitivo, sin transformaciones esenciales en el proceso de producción utilizado, lo que contribuye a mantener bajos los costes de la operación y disminuye el tiempo de adaptación.

Aquí nos encontramos de nuevo con la necesidad de un cambio de enfoque en la forma de gestionar el proceso respecto a lo que ha venido siendo la tradición empresarial. Es necesario considerar el recurso al diseño como una operación integral, tanto por la necesidad de conectarlo con el resto de actividades (gestión, producción, imagen, mercadotecnia) como por la necesidad de considerar cada una de las partes del nuevo producto en relación con la función que debe cumplir. De esta manera, se puede llevar a cabo un proceso de reducción sistemática de los costes de producción, tanto por la elección de los materiales como por la optimización de las estructuras y la adecuación de ambos a una mayor racionalidad del proceso de producción (Minguella y Balañá, 1983; Pibernat, 1986). Así pues, la optimización del diseño de los objetos producidos no tiene solamente una repercusión positiva sobre el mercado, en cuanto que adapta la imagen simbólica de producto a las expectativas del consumidor (Lobach, 1981), sino que influye directa-

mente sobre la rentabilidad al aumentar los márgenes de ganancia.

VI. NECESIDAD Y DIFICULTADES DEL CONSENSUS SOCIAL

Estamos viviendo una época de cambio rápido, profundo y sostenido, con una aceleración interna que probablemente no tiene precedentes. Salvo que queramos petrificar la existencia, hay que convenir que los cambios son absolutamente necesarios en la vida personal y social. Por mucho que se haya afirmado que la sociedad lo soporta todo, cuando el número de descontentos traspasa un cierto umbral empieza a ser real el riesgo de que estalle el *consensus* originario.

En efecto, la repentina obsolescencia de oficios y saberes que se está viviendo en las regiones industrializadas en declive, está engrosando las filas de los excluidos por una sociedad que va muy deprisa para algunas cosas, al tiempo que exhibe elevadas dosis de inercia a la hora de abordar los cambios que el marco institucional necesita para situarse a la altura de las circunstancias y alcanzar un nuevo *consensus* social. Estos imprescindibles cambios institucionales incluyen tanto la educación, las relaciones industriales y el estilo de *management* como los mercados de capitales o el marco regional, nacional e internacional, en el que se difunden las nuevas tecnologías.

El asentamiento generalizado y definitivo del nuevo paradigma tecnológico no se producirá hasta que las diversas instituciones sociales no se adapten a las ne-

cesidades que él mismo plantea. El cambio tecnológico inherente a la revolución de la microelectrónica y las tecnologías de la información a ella asociadas afecta a todos los sectores económicos, a la política gubernamental, a las estrategias de inversión, el empleo, los saberes técnicos y la formación profesional. En este sentido, parece obvio que la superación de la crisis exige, en primer lugar, una toma de conciencia colectiva de su propia realidad; pero, inmediatamente después, demanda un *consensus* sobre la manera de asumirla o conducirla.

Nos estamos refiriendo, naturalmente, a un *consensus* de mínimos, aunque básico y mayoritario. Los ciudadanos nos movemos hoy entre el deseo de sentirnos cada vez más protegidos y la paralela reclamación de mayores libertades, lo cual contribuye a disminuir la posibilidad de mantener el *consensus* mayoritario a medida que se desarrolla el contenido de los programas públicos, cada vez más complejos. Las relaciones entre la ciencia económica y la acción (política económica) se plantean en términos mucho menos simples de lo que el profano tiende, en general, a creer.

Las posibilidades de conflicto político y social, necesarias e inherentes a cualquier sociedad, aumentan en períodos de cambio, los cuales, por definición, son siempre desestabilizadores. El problema a resolver es el de mantener los conflictos en los límites oportunos para que pueda articularse un acuerdo social, sin el cual puede resultar imposible frenar el declive económico.

Finalmente, es importante precisar que, a nivel social, en las regiones en declive es necesario

un cambio de actitudes. Entre otros defectos, la crisis ha puesto en evidencia, en lo que se refiere a las regiones españolas de anti-gua industrialización:

1. *Las carencias del emprendimiento*, más atento muchas veces a garantizarse una posición cómoda con la ayuda de la Administración, que a aprovechar las oportunidades que proporciona el mercado y a adaptar su comportamiento a las exigencias del cambio. La crisis ha dejado en evidencia la, en general, muy escasa formación gerencial de nuestros empresarios y el corto vuelo del capitalismo corporativo que, tanto en la cornisa cantábrica como en el resto de España, tiene viejas y poderosas raíces.

2. *La escasa madurez del sindicalismo español*, explicable por su larga andadura en la clandestinidad durante el franquismo y su escasa implantación real entre los trabajadores. Sorprendidos entre la necesidad de interpretar correctamente la crisis y la obligación de defender el poder adquisitivo de sus afiliados, los sindicatos han adoptado posiciones muy conservadoras ante el cambio, fundamentalmente el mantenimiento de las antiguas estructuras, sin ser capaces de elaborar soluciones alternativas (que, por otra parte, tampoco han sido elaboradas por otros sectores sociales).

En definitiva, ante esta situación, la necesidad de alcanzar un consenso político limitado en el tiempo y articulado alrededor de algo parecido a un «plan económico de salvación regional», cobra una importancia fundamental, ya que solamente así se podrán generar las energías sociales necesarias para ser polarizadas en el objetivo de la

renovación económica, así como producir las nuevas actitudes culturales y empresariales capaces de dar lugar a un entorno receptivo a las nuevas actividades y a los procesos de innovación tecnológica y productiva.

NOTAS

(*) Este artículo ha sido elaborado conjuntamente con Marian Díez, Mikel Landabaso y Enrique Marco-Gardoqui, del Servicio de Estudios de la SPRI, en el marco de un proyecto de investigación más amplio sobre las regiones industrializadas en declive.

(1) Para la Comisión, es la superación de las medias nacionales y/o comunitarias el límite fijado entre una región industrial y una no industrial. En un estudio realizado para la D. G. XVI, J. B. Goddard y A. E. Gillespie opinan que una región es industrial cuando más del 40 por 100 de su empleo está localizado en el sector industrial.

(2) Vid. Castillo y Rivas, «La Cornisa Cantábrica. Macro-región industrial en declive», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 34, 1988, donde se cuestiona el carácter operativo de esta definición.

(3) Con el objetivo de un mejor conocimiento mutuo y la elaboración de un programa de actuación común, la SPRI, en colaboración con la CEE y el RETI, está organizando la primera reunión europea de sociedades de desarrollo regional y otras Instituciones de apoyo a la actividad económica cuyo ámbito de actuación sea el de las regiones industriales en declive.

(4) Un cuadro teórico que nos parece interesante y que integra a la vez los lazos fundamentales entre los diferentes elementos socio-económicos, las estructuras y los comportamientos, es el enfoque llamado «sistema productivo regional». Dicho enfoque explica la génesis de un territorio por las mutaciones significativas dentro del seno del sistema productivo (economía de la producción, del consumo, del medio ambiente y de la información) (Scheifler, 1987).

(5) Todos los autores consultados coinciden en señalar que las organizaciones jerárquicas y burocráticas son menos receptivas a las nuevas ideas que organizaciones de estructuras flexibles, con un grado elevado de delegación y autonomía en sus diferentes filiales y departamentos.

(6) «La reducción de las economías de escala en la industria de producción en masa, inducida por la aplicación de las nuevas tecnologías, parece tener efectos que hacen que se sitúen las plantas de producción más cercanas al mercado final, socavando, de esta forma, la lógica de la construcción de plantas mundiales y posterior transporte de las piezas alrededor del mundo. En contraste, la inyección de economía de escala en las producciones de series limitadas parece que dificultará la competitividad de los proveedores de maquinaria de pequeña escala que usan tecnología convencional; este es un problema al que ya se enfrentan empresas del sur de Europa, que encuentran cómo sus mercados están siendo erosionados por máquinas producidas con sistemas automatizados de manufactura flexible» (Kaplinsky, 1983).

BIBLIOGRAFIA

- BOECKHOOR, I. J., y MOLLE, W. T. (1982), «Technological Change, Location Patterns and Regional Development». *Fast Occasional Papers*, 16.
- CHARLES, D. R. (1987), «Technological change and regional development: prospects for regions of industrial decline within the European Community». Congreso Mundial Vasco. San Sebastián.
- CEE (1985), COM (85), 112 final: «Advanced Manufacturing Equipment in the Community». Bruselas.
- CEE (1987), COM (87), 230 final: «Troisième rapport périodique de la Commission sur la situation et l'évolution socio-économique des régions de la Communauté». Bruselas.
- EZRA, E. (OCDE) (1987), *The restructuring of old industrial areas: experiences in OECD countries*.
- GODDARD, J. B., y GILLESPIE, A. E. (1985), *Les régions industrielles traditionnelles et la Com-*

munauté Européenne. Centre d'Etudes du Développement régional et urbain. Université de Newcastle upon Tyne.

HENDERSON, C. (1986), *Les gagners, leurs stratégies, leurs entreprises, leurs réussites*, Paris.

KAPLINSKY, R. (1983), «The international context for industrialisation in the coming decade». IDS. University of Sussex.

LOBACH, B. (1981) *Diseño industrial. Bases para la configuración de los productos industriales*. Barcelona.

MINGUELLA, M., y BALAÑA, B. (1983), *Diseño industrial e innovación tecnológica en la pequeña y mediana industria*. Barcelona.

MUSTO, S. A. (1987), «Challenges to European Economics and Politics». Congreso Mundial Vasco. San Sebastián.

NAISBITT, J. (1983), *Macrotendencias. Diez nuevas orientaciones que están transformando nuestras vidas*. Barcelona.

NAISBITT, J. y ABURDENE, P. (1985), *Re-inventing the Corporation*, Nueva York.

OCDE (1986), *La productivité dans l'industrie. Perspectives et politiques*. Paris.

PADDA-SCHIOPA, T. (1987), «Efficiency, Stability and Equity». Policopiado.

PIBERNAT, O. (1986), *El diseño de la empresa*, Madrid.

PLANQUE, B. (1983), *Innovation et Développement Regional*. Paris.

RUDOLF, PH. (1987), «La région horlogère, une région industrielle en restructuration». Congreso Mundial Vasco. San Sebastián.

SCHEIFLER, M. (1987), «L'espace et la crise. Une proposition d'appréhension de la dynamique spatiale de l'industrie française». Policopiado. Niza.

THWAITES, A. T., y OAKLEY, R. P. (1985), *The regional Economic Impact of Technological Change*, Londres.

VAITSOS, C., y SEERS, D. (1982), *La integración de socios desiguales*, Banco Exterior de España. Madrid.