

# DESARROLLO LOCAL Y DISPARIDADES REGIONALES EN ESPAÑA

Antonio VÁZQUEZ BARQUERO (\*)

## I. INTRODUCCIÓN

**U**NO de los factores que explican la convergencia de los niveles de producción y renta per cápita de las regiones europeas hasta los años ochenta consiste en el efecto positivo que han generado los sistemas locales de empresas en la reducción de las disparidades regionales (Maillat, 1995).

Los estudios recientes sobre las disparidades regionales, realizados en España en los últimos años (Raymond y García, 1994; García, Raymond y Villaverde, 1995), muestran que entre 1955 y 1993 se ha producido una significativa reducción de las disparidades regionales, si bien durante los años ochenta se ha estancado (o detenido) el proceso de convergencia. Por lo tanto, surge la pregunta de si en el caso español, como en el europeo, los procesos de industrialización local y de desarrollo endógeno son factores explicativos de la convergencia regional.

Aunque no se ha estudiado de forma exhaustiva el fenómeno del desarrollo local en España, es de interés tratar de establecer sus relaciones con el proceso de convergencia y responder a preguntas como las siguientes: ¿Existe relación entre el desarrollo local y la reducción de las disparidades regionales? ¿Los cambios estructurales de los sistemas productivos locales, afectan al proceso de convergencia? ¿La nueva política regional, basada en las iniciativas locales, facilita la reducción de las disparidades regionales?

Este artículo aborda, en primer lugar, las características territoriales del proceso de convergencia en España. A continuación, analiza cómo la dinámica de los sistemas locales de empresas afecta al comportamiento de las disparidades regionales. Argumenta, después, que la aparición de la política de desarrollo local se ha convertido en un instrumento adecuado para reducir las disparidades regionales. Finaliza con algunos comentarios sobre la contribución del desarrollo local a la convergencia regional.

## II. DISPARIDADES REGIONALES Y DESARROLLO INDUSTRIAL

Las diferencias regionales en los niveles de producción per cápita es un hecho bien estudiado en España y en los países europeos, en general (1).

Las estimaciones de la Fundación FIES muestran las fuertes diferencias en los niveles de desarrollo de las regiones españolas. En 1993, Extremadura era la región española con un menor PIB per cápita (-34 por 100 con respecto a la media española) y Baleares la que tenía un nivel mayor (+42,1 por 100). Es decir, la producción per cápita de Baleares era más del doble de la de Extremadura. A su vez, las diferencias en el PIB per cápita son superiores entre las provincias que entre las regiones, debido, sobre todo, a las fuertes desigualdades intra-regionales (Villaverde, 1995).

Cuando se comparan los niveles de producto per cápita de las regiones europeas, se aprecia no sólo que las disparidades regionales son más fuertes en la Unión Europea, sino, sobre todo, que en España se encuentra buena parte de las regiones más pobres de la Unión (2). Según Eurostat, en el grupo de regiones que, en 1992, tenían un PIB por habitante ampliamente superior a la media comunitaria se encontraban las regiones de Hamburgo (196 por 100), Bruselas (174 por 100), Darmstadt (174 por 100), Île de France (169 por 100) y Viena (166 por 100). Entre las regiones que tenían un PIB per cápita inferior al 60 por 100 de la media comunitaria se encontraban, además de los nuevos *Länder* alemanes y algunas regiones portuguesas y griegas, Extremadura (51 por 100), Galicia (59 por 100) y Andalucía (59 por 100).

Una cuestión relevante y polémica en la literatura que se ocupa del desarrollo regional es si las disparidades en los niveles de PIB per cápita tienden a reducirse o no. Las respuestas pueden ser de signo muy diverso. No sólo por las diferencias teóricas que existen entre los analistas económicos, sino, sobre todo, debido a la carencia de estadísticas cuya fiabilidad cuente con la aceptación general.

Los estudios recientes sobre los cambios en el grado de las disparidades regionales (entre comunidades autónomas y entre provincias) en España durante el período 1955-1993 (Raymond y García, 1994; García, Raymond y Villaverde, 1995) muestran que durante todo el período se ha producido una significativa reducción de las diferencias en los niveles del PIB per cápita. Hasta principios de los años ochenta (1955-1981) se produce un fuerte proceso de convergencia. A partir de entonces, el comportamiento de

las disparidades de renta no es siempre claro, si bien se puede decir que el proceso de convergencia, en su conjunto, se detiene o se reduce.

Este es un fenómeno análogo al que ocurre con las regiones europeas (Cuadrado y Suárez Villa, 1992; Dunford, 1993). Desde finales de los años cincuenta hasta mediados de los setenta, el PIB per cápita de las regiones de la Comunidad Europea ha tendido a converger. A mediados de los años setenta, sin embargo, las disparidades regionales tendieron a aumentar y, posteriormente, en la década de los ochenta, se estabilizaron.

Ahora bien, ¿el proceso de convergencia es generalizado o sigue un modelo espacial diferenciado? El fenómeno difusor tiende a ser selectivo, y tiene lugar gracias al buen comporta-

miento de la economía de un grupo reducido de regiones y de provincias, como muestran algunos estudios realizados sobre la economía española (Raymond y García, 1994; García, Raymond y Villaverde, 1995). Las regiones y provincias que en 1955 tenían un nivel medio de renta son, en gran medida, las responsables del proceso de convergencia que tuvo lugar durante los años sesenta y setenta. Entre ellas cabe destacar Aragón (Zaragoza), Comunidad Valenciana, Baleares, La Rioja, Navarra y Gerona.

En realidad, se trataría de comarcas y ciudades medias y pequeñas que han tenido una dinámica económica muy positiva debido al carácter competitivo de sus empresas.

Este grupo de provincias habría demostrado tener una capacidad de desarrollo propio, que

les permitió aprovechar las oportunidades que se presentaron durante los años del *boom* económico de los sesenta y setenta, y durante el período de reestructuración productiva. Su localización, el capital humano y la capacidad empresarial y organizativa de las empresas locales habrían propiciado un comportamiento, en muchos casos, excelente de las economías provinciales y regionales y, en todo caso, superior al de las regiones y provincias con mayores niveles de desarrollo (como Guipúzcoa, Vizcaya o Barcelona).

¿Cómo explicar la evolución de las disparidades regionales? El aumento del PIB per cápita de las regiones y provincias está asociado con el aumento de la productividad en todos los sectores productivos y el desarrollo de las actividades industriales y de servicios. Por lo tanto, los procesos

CUADRO N.º 1

DESINDUSTRIALIZACIÓN POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	Variación del empleo industrial entre 1976 - 1985 (en miles)	Variación del empleo industrial entre 1985 - 1995 (en miles)	Variación del empleo industrial entre 1985 - 1991 (en miles)	Variación del empleo industrial entre 1976 - 1995 (en miles)
Andalucía.....	-76,17	-2,57	52,19	-78,74
Aragón.....	-24,18	3,71	9,29	-20,47
Asturias.....	-25,28	-29,10	-15,10	-54,38
Baleares.....	-3,46	-5,62	-0,96	-9,08
Canarias.....	-2,86	5,74	-1,74	2,88
Cantabria.....	-8,47	-8,86	-4,95	-17,33
Castilla-La Mancha.....	-14,45	-3,01	23,16	-17,46
Castilla y León.....	-32,09	-0,54	27,55	-32,63
Cataluña.....	-182,41	-41,55	75,78	-223,96
C. Valenciana.....	-123,30	39,98	48,84	-83,32
Extremadura.....	-7,47	0,73	4,08	-6,74
Galicia.....	-45,86	-21,28	5,27	-67,14
Madrid.....	-87,60	-2,79	28,20	-90,39
Murcia.....	-13,55	-0,75	6,77	-14,30
Navarra.....	-12,55	2,14	12,66	-10,41
Rioja, La.....	-9,15	3,51	4,07	-5,64
País Vasco.....	-112,89	-37,47	12,56	-150,36
TOTAL.....	-781,74	-97,73	287,67	-879,47

Fuente: Elaboración propia según información del INE.

de crecimiento y cambio estructural permiten explicar el comportamiento de las disparidades regionales.

Durante los años sesenta y setenta, el desarrollo industrial se convirtió en el elemento motor de la economía española. Por lo tanto, el crecimiento de la productividad del sector industrial ha sido un factor de convergencia de los niveles de desarrollo regional. Ello provocó fuertes movimientos interregionales de población, que propiciaron la reducción de las diferencias regionales del producto per cápita.

A finales de los sesenta, se inició un fuerte cambio en el sistema productivo regional, que favoreció la difusión industrial (Vázquez, 1986 y 1991; Alcaide *et al.*, 1990), proceso que se ha visto afectado a partir de mediados de los años setenta por la desindustrialización (cuadro n.º 1).

La difusión obedece, en buena medida, al efecto de procesos como la descentralización funcional y productiva, dinamizados por las nuevas estrategias de las empresas multiplanta como reacción al aumento de los costes de producción (sobre todo, del trabajo), la introducción de nuevas tecnologías de proceso y la reducción relativa de los costes de transporte. Pero también al reforzamiento de los componentes del tejido industrial de las regiones de industrialización intermedia y débil, y de las pequeñas y medianas ciudades, cuyo desarrollo obedece también a la movilización de los recursos locales.

Además, durante las últimas dos décadas, se está produciendo un profundo cambio estructural en el sistema productivo español (3). El modelo económico liderado por las empresas industriales da paso a otro en el que las empresas (actividades) de servi-

cios e industriales de alta tecnología ejercen el liderazgo en el proceso de crecimiento y cambio estructural. Están perdiendo posiciones las actividades que producen bienes materiales y acumulables (agricultura e industria), al mismo tiempo que aumenta la producción de bienes inmateriales e intangibles, que tienden a utilizarse o consumirse en el momento de su producción.

Existe una fuerte asociación territorial entre el desarrollo industrial y el crecimiento de las actividades de servicios, que explicaría la existencia de una concentración relativa de los servicios en las regiones más avanzadas y en las grandes ciudades. Pero esta afirmación debe de matizarse en el sentido de que en las regiones de industrialización intermedia y en las ciudades medias los servicios se han desarrollado a un ritmo creciente durante la última década, debido a los cambios institucionales y al hecho de que los servicios a la producción tienden a seguir a las empresas industriales.

En resumen, el proceso de convergencia parece haberse detenido debido a los cambios estructurales y espaciales que caracterizan al modelo económico español, sobre todo, desde finales de los años setenta. En primer lugar, la reducción de las disparidades regionales se ha detenido como consecuencia de que la desindustrialización afecta no sólo a las actividades industriales de las regiones de industrialización avanzada, sino también a las regiones de industrialización intermedia, en cuyas comarcas y ciudades industriales se han producido cierres de empresas industriales y aumento del paro. Por otra parte, el aumento de las actividades de servicios funciona como un mecanismo de ajuste en favor de los territorios más dinámicos de todo tipo de regiones,

por lo que provoca tendencias que refuerzan los desequilibrios regionales. Por último, la integración económica contribuye a un aumento, a corto y medio plazo, de las disparidades regionales en los países de la Unión (Landabaso, 1993).

### III. INDUSTRIALIZACIÓN ENDÓGENA Y CONVERGENCIA REGIONAL

La discusión anterior ha puesto de relieve que las disparidades regionales han tendido a reducirse desde finales de los cincuenta hasta principio de los ochenta, como consecuencia del desarrollo industrial de un número reducido de ciudades y provincias.

Al analizar su dinámica productiva, se observa que su proceso de industrialización ha seguido un modelo de desarrollo endógeno, y se aprecia que en Alicante, Castellón, Gerona, Murcia o Baleares más del 25 por 100 del empleo industrial es empleo endógeno, y que en regiones como La Rioja y Navarra el empleo endógeno se situaría entre el 15 y el 25 por 100 del empleo industrial (cuadro número 2). Parecería, por lo tanto, que la industrialización endógena es un fenómeno que ha tenido un impacto importante en los procesos de convergencia en España, ya que uno de sus factores explicativos es, precisamente, el desarrollo industrial de estas provincias y regiones.

Pero ¿qué dimensión tienen los procesos de desarrollo local? ¿Cuáles son sus características generales? ¿Cuáles son los factores que explican el desarrollo de los sistemas locales de empresas, y, por lo tanto, los procesos de convergencia? Las investigaciones realizadas en los últimos años sobre industrializa-

CUADRO N.º 2

IMPORTANCIA RELATIVA DEL EMPLEO ENDÓGENO POR PROVINCIAS

EMPLEO INDUSTRIAL ENDÓGENO/ EMPLEO INDUSTRIAL PROVINCIAL (PORCENTAJE)	POBLACIÓN ACTIVA INDUSTRIAL EN 1981				
	Más de 100.000	Entre 75.000 y 100.000	Entre 50.000 y 75.000	Entre 25.000 y 50.000	Menos de 25.000
Más del 25 .....	Alicante	—	Murcia	Jaén	Albacete
	—	—	Gerona	Castellón	—
	—	—	—	Baleares	—
Del 15 al 25 .....	—	—	Navarra	Burgos	Badajoz
	—	—	—	La Rioja	—
	—	—	—	Toledo	—
	—	—	—	C. Real	—
	—	—	—	Córdoba	—
	—	—	—	—	—
Del 5 al 15 .....	Guipúzcoa	Zaragoza	Cádiz	Cantabria	Lérida
	—	—	La Coruña	Tarragona	Lugo
	—	—	Pontevedra	Valladolid	Orense
	—	—	—	León	Palencia
	—	—	—	—	Salamanca
	—	—	—	—	Segovia
	—	—	—	—	Soria
	—	—	—	—	Almería
	—	—	—	—	Cáceres
Menos del 5 .....	Madrid	—	Sevilla	Granada	Zamora
	Vizcaya	—	—	Alava	Avila
	Barcelona	—	—	Málaga	Huesca
	Valencia	—	—	Huelva	Teruel
	Asturias	—	—	—	Guadalajara
	—	—	—	—	Cuenca
	—	—	—	—	—

Fuente: ITUR (1987).

ción local (Costa, 1988 y 1992; ITUR, 1987; Vázquez, 1983 y 1988) permiten responder a algunas de estas preguntas.

Las estimaciones disponibles sobre industrialización endógena, realizadas por el Instituto del Territorio y Urbanismo (ITUR, 1987), indican que en 1981 las empresas locales ocupaban, como mínimo, al 10 por 100 de la población activa industrial española. Esta es una cifra relativamente importante, sobre todo si se tiene en cuenta que para delimitar las áreas de desarrollo endógeno se utilizaron criterios muy restrictivos. Sólo se estudiaron munici-

pios de más de 1.000 habitantes, con exclusión de los situados a una distancia de 70 km de Madrid y Barcelona y de 25 km de las ciudades de más de 100.000 habitantes.

Se identificaron ochenta y tres áreas industriales (4), dispersas en el territorio peninsular e insular, en las que el proceso de formación y consolidación de su sistema industrial se ajusta al concepto de desarrollo local endógeno. Es decir, está formado por iniciativas empresariales en actividades industriales que se han desarrollado utilizando, sobre todo, recursos (principalmente, hu-

manos y financieros) del área de implantación, que han surgido y madurado, en todo caso, sin la intervención directa de la Administración del Estado y que se localizan en núcleos urbanos de dimensión media y pequeña.

El mapa de la industria endógena (mapa 1) muestra una significativa difusión territorial. Existe, ciertamente, una relativa concentración de la industria local en el litoral mediterráneo (Gerona, Alicante y Murcia contabilizan los niveles más amplios de empleo endógeno), el País Vasco (principalmente Guipúzcoa) y el eje del Valle del Ebro (Navarra,

La Rioja, Tarragona), que coincide con las áreas en las que durante los últimos treinta años se han observado los procesos más intensos de difusión industrial. Pero en las áreas de industrialización débil (Albacete, Jaén, Toledo, Galicia y Andalucía) se han producido procesos de industrialización local que han tenido, también, un fuerte dinamismo.

Finalmente, la industrialización local endógena es uno de los puntales básicos de la estructura industrial de regiones de industrialización intermedia (Alicante, Gerona, Castellón, Baleares, Navarra, La Rioja) y de débil industrialización (Jaén, Albacete, Murcia, Burgos, Toledo, Badajoz, Ciudad Real y Córdoba), como lo demuestra la importancia del empleo endógeno en el empleo industrial.

Los procesos de industrialización local están asociados con los

sistemas de empresas locales. Generalmente, en las áreas de desarrollo endógeno existe un gran número de empresas, frecuentemente de reducida dimensión. Gran parte de éstas son empresas familiares. Tal es el caso de zonas como el Alto Deva, Olot, la Ribera del Ebro, con más de cien empresas cada una, o de los núcleos de ámbito municipal, como Ubrique o Yecla, con más de doscientas empresas.

La preponderancia de pequeñas empresas no impide que existan también empresas medianas, como sucede en los casos de Aguilar de Campoo, Guisona, Arnedo, Olot, Ribera del Ebro y Sonseca (donde existen empresas de entre 200 y 1.000 trabajadores). En todo caso, la dimensión media de las empresas locales está por encima de la media nacional, como muestran los casos de Arnedo, Béjar, Santoña y Sonseca,

cuya dimensión media se situaba en 1981 entre 24 y 45 trabajadores.

Los sistemas productivos locales tienen una fuerte especialización. Los productos locales son, en general, productos de tecnología madura, como el textil/confección, productos alimenticios, calzado, cerámica, mueble, transformados metálicos, máquinas herramientas o plásticos.

Las empresas locales han mostrado durante décadas una elevada capacidad competitiva, con una notable presencia en los mercados nacionales e internacionales. Normalmente, un número relativamente reducido de empresas de cada zona produce para los mercados internacionales, si se exceptúan las áreas con fuerte vocación exportadora, como las del Alto Deva, Illueca-Brea, Inca o Elche. El volumen de exportación no suele superar el 20 por 100 de la producción local, y frecuentemente se sitúa alrededor del 10 por 100, con la excepción de áreas como Elda-Petrel, que exporta más del 40 por 100 de la producción de calzado, o la de Elche, que se acerca al 50 por 100.

La competitividad de las empresas locales ha permitido que las economías locales se desarrollaran a un ritmo tal que facilitó, en los años sesenta y setenta, la absorción de la oferta de mano de obra local, e incluso de la procedente de otros territorios. Así, la población de las zonas de desarrollo endógeno de Gerona, Alicante, Castellón, Murcia, Baleares, La Rioja y Navarra creció durante 1960-1981 a una tasa media anual acumulativa del 1,6 por 100.

¿Cuáles son los factores que explican la competitividad de las empresas locales durante el período de desarrollo industrial

MAPA 1  
SITUACIÓN GEOGRÁFICA DE LOS MUNICIPIOS Y  
DE LAS ÁREAS DE INDUSTRIALIZACIÓN ENDÓGENA



Fuente: Elaboración propia según las informaciones de ITUR (1987).

de la economía española? ¿Qué procesos motivan el desarrollo de los sistemas locales de empresas y la fijación de la población en el territorio? ¿Cuáles son los factores y procesos que explican la contribución del desarrollo endógeno a la convergencia regional?

Ante todo, conviene señalar que durante los años sesenta y setenta la ventaja competitiva de las empresas locales se debía, en buena medida, a los bajos costes de producción, y en particular a la existencia de salarios comparativamente bajos. La disponibilidad de un mercado de trabajo flexible, de una oferta de mano de obra suficientemente cualificada para las tareas que realizaba, y una baja conflictividad laboral, constituían factores estratégicos para la competitividad local.

Pero, además, la propia organización de la producción era un factor de competitividad. Por un lado, la disponibilidad de una capacidad empresarial y organizativa fuertemente articulada con la tradición productiva de cada territorio favorecía una fuerte rivalidad en el mercado local, determinante de la competitividad interna y externa de las empresas locales.

Además, en los territorios más dinámicos, la organización de las empresas en sistemas de empresas especializadas ha permitido obtener economías de escala externas a las empresas, pero internas al sistema productivo local. La tecnología disponible permite a las empresas especializarse en partes del proceso productivo y recomponer la producción en el ámbito del distrito productivo con importantes economías, que permiten ventajas competitivas en los mercados.

Por último, los sistemas productivos locales han mostrado, históricamente, una especial capacidad para la introducción y

adopción de innovaciones y tecnologías que les permitían mejorar la productividad. Pero no se trata sólo del uso de maquinaria y bienes de equipo de origen externo, sino, sobre todo, de la adaptación que los trabajadores y técnicos hacen de los bienes de equipo a través de pequeños cambios y transformaciones que permiten a las empresas mejorar la productividad y la competitividad. El desarrollo industrial en el ámbito local es, siempre, deudor de la lógica de aprendizaje del entorno local, que facilita la introducción y difusión de las innovaciones.

#### **IV. AJUSTE DE LOS SISTEMAS LOCALES Y CONVERGENCIA REGIONAL**

Desde principios de los años ochenta, las ventajas competitivas de los sistemas locales de empresas se reducen (5) progresivamente, sobre todo en las actividades de productos maduros (como el calzado, el textil o las industrias de transformados metálicos). El cierre de empresas y el aumento del paro en los distritos industriales han detenido el ritmo de crecimiento de la renta local, lo que ha contribuido a detener los procesos de convergencia regional.

Surge, entonces, la cuestión de si los sistemas productivos locales que han favorecido la convergencia regional, al menos hasta principios de la década pasada, lo seguirán haciendo en los años noventa.

No existen investigaciones sistemáticas sobre la evolución reciente de los sistemas productivos locales. Algunos estudios de carácter parcial sobre la dinámica económica de ciudades medias como Alcoy (especializada

en industria textil), Vigo (hilera de pesca-conserva-naval e industria transformadora) y Vitoria-Gasteiz (transformados metálicos), y de centros urbanos integrados en el medio rural como Berga (industria textil), Estepa (industria alimenticia) y Lebrija (agricultura), así como la evolución reciente de los distritos del calzado de Valencia, permiten responder a algunas de las cuestiones relevantes sobre la evolución y futuro de los sistemas productivos locales (Vázquez, 1993; Vázquez y Sáez, 1995).

El análisis de la dinámica de los sistemas productivos locales desde una perspectiva general, utilizando la teoría del ciclo de vida, ayuda a centrar el tema en discusión. La evolución de los sistemas locales de empresas (y, en concreto, de los distritos industriales) se puede dividir en tres etapas: inicial, de expansión y de madurez.

La fase inicial, de formación del sistema local (que en los casos de los distritos del calzado de Valencia o de la hilera metalmeccánica de Vitoria se extiende hasta finales de los años cincuenta), se inicia con la creación de una industria de carácter artesanal que, progresivamente, se va mecanizando con el fin de atender a la creciente demanda regional y nacional. Cuando, como ha ocurrido en el caso de España durante décadas, las empresas disponen de un mercado interior cautivo, los temas tecnológicos y organizativos se resuelven a través de la imitación.

En la fase de desarrollo (hasta finales de los años setenta), la organización de la producción se hace más compleja, y se refuerza la especialización productiva de las empresas. Es el período de consolidación del sistema productivo local, y sus puntos fuertes son la formación de un mercado de trabajo flexible, con mano

de obra cualificada, la organización de la producción utilizando eficientemente las economías externas del distrito y el desarrollo de un sistema de aprendizaje eficiente.

En la fase de madurez (desde principios de los años ochenta), las ventajas competitivas del distrito tienden a desaparecer. Algunos de los factores que han sido estratégicos en la etapa de crecimiento (recursos naturales y humanos, tecnología, formas de organización interna) han dejado de ser específicos del sistema local, y se han generalizado entre sus competidores. Al aumentar la competencia, las empresas locales tienden a perder posición en los mercados si no son capaces de dar una respuesta adecuada a los cambios del entorno.

En el momento actual, las empresas y los sistemas productivos locales se enfrentan a la necesidad de superar la pérdida de posición competitiva que ha caracterizado a la etapa de madurez. Las salidas posibles son, sin duda, reducidas: el declive del distrito, la prolongación de su ciclo de vida y el cambio de la organización y la lógica del sistema local (Bellandi, 1994).

En algunos sistemas locales, como Val d'Uxó (y, en cierta medida, Berga), el entorno no ha sido capaz de dar una respuesta propia, que articulara los recursos humanos, tecnológicos y culturales existentes en el territorio, y ajustara el sistema productivo local. Por ello, el distrito local del calzado en Val d'Uxó (y el del textil en Berga) tiende a desestructurarse, a pesar de que algunos de sus segmentos productivos continúan vinculados al sistema internacional a través de la subcontratación, y algunas empresas locales mantienen nichos de mercado de escaso impacto económico y social.

Las alternativas posibles tienen un claro interés, dado que favorecen un ajuste positivo del sistema local y, por lo tanto, generarían efectos favorables sobre la convergencia regional. La ampliación del ciclo de vida del sistema productivo se realiza, frecuentemente, mediante la diferenciación de la producción local y la introducción de innovaciones de proceso y organización compatibles con el modelo de distrito industrial.

Pero, en ocasiones, la única salida posible consiste en el desarrollo de un nuevo modelo de producción mediante el que se introduzcan cambios en la estructura y organización interna del sistema productivo local, bajo el liderazgo de empresas innovadoras en el proceso de cambio (capaces de enfrentar los desafíos a escala global). El ajuste lleva consigo la reducción relativa de las actividades manufactureras, la relocalización de segmentos de la producción local en otros territorios y espacios, y el desarrollo de las funciones terciarias del distrito.

La cuestión reside en que los cambios del entorno demandan desarrollar nuevas formas de relación entre las empresas, cambiar los sistemas de cooperación y competencia, mejorar el aprendizaje dentro del sistema local e introducirse competitivamente en las redes globales de empresas (6). Es decir, en un entorno con fuertes transformaciones y muy competitivo, se trata de poner al servicio del proceso de ajuste la capacidad emprendedora, los recursos humanos, la cultura tecnológica y las organizaciones e instituciones que caracterizan al sistema productivo local (Becattini y Rullani, 1993). El potencial de desarrollo, la dinámica de aprendizaje y la lógica de interacción de cada ciudad y/o región condicionan, por lo tanto, la salida estratégica posible.

Las decisiones de inversión y las estrategias de las empresas (así como las respuestas de los demás actores del *milieu*) condicionan la dinámica de los sistemas locales. En los distritos españoles, las empresas locales están dando respuestas muy diversas, en general de carácter adaptativo. La mayoría de las empresas (75 por 100 de las cien empresas investigadas en los distritos valencianos del calzado) adoptan una estrategia defensiva (en ocasiones, mediante la economía sumergida) cuyo objetivo es la reducción de los costes de producción, y en particular de los de la mano de obra.

Las demás empresas son más selectivas y competitivas. Algunas empresas (22 por 100) optan por una estrategia de diferenciación de la producción, lo que les permite acceder a nichos de mercado y sostener los niveles de competitividad y la cuota de mercado. Pero un grupo muy reducido de empresas (3 por 100) apuesta por la mejora de la calidad y el diseño, y por un *marketing* más agresivo de sus productos que les permita mejorar su posición en los mercados.

Lo importante, en términos de la dinámica espacial de un territorio o de un distrito industrial, es la estrategia dominante, que está condicionada por el comportamiento de las empresas líderes y de las demás organizaciones del entorno. Con el fin de mantener o mejorar la posición competitiva, las empresas toman las decisiones de inversión y localización e instrumentan los acuerdos con otras organizaciones, teniendo en cuenta que los resultados se producen como consecuencia de la compatibilidad entre las estrategias de las empresas y de las organizaciones territoriales.

En las actividades *foot-loose*, como es el caso de la industria del

calzado, de la confección o de algunos transformados metálicos, las empresas tienden a localizar sus nuevas plantas en lugares cuyos factores y características son estratégicos en términos de la competencia de las empresas (Cotorruelo, 1995).

En el momento actual, las empresas (incluidas las empresas multinacionales) no actúan sobre el territorio de la misma forma que en décadas pasadas. En las decisiones de inversión y de localización, la existencia de recursos específicos, que no se pueden transferir y que están ligados a la creatividad local, genera una fuerte atracción de ciudades y regiones concretas (Colletis y Pecqueur, 1995). En todo caso, la atracción de los territorios cambia en función del tipo de hilera productiva, de la tecnología disponible, de las formas dominantes de organización de las empresas, de la cultura tecnológica y productiva local, y de las estrategias territoriales.

Cuando la variable estratégica, en términos de la competencia global, es el coste de producción, las empresas se mueven/concentran en localidades cuyos costes de producción son bajos, tal como ha ocurrido con la industria del calzado y el textil en los distritos valencianos y catalanes (mano de obra) o con la industria de transformados metálicos en Vitoria (suelo industrial) durante décadas.

En el caso de que, como ocurre en el momento actual en las actividades del calzado y de la confección, las variables estratégicas estén asociadas con el diseño/*marketing*, las empresas tienden a localizarse en ciudades cuya masa crítica es tal que es competitivo producir los servicios necesarios para mantener la posición de la empresa en los mercados. Por lo tanto, el aumento de

las actividades terciarias tendería a aumentar cuando los sistemas de empresas se hacen innovadores.

Del razonamiento anterior se siguen dos corolarios: uno referido a la estrategia empresarial dominante en un distrito, y otro respecto a la contribución de los sistemas productivos locales al proceso de convergencia regional.

Las estrategias basadas en el diseño/*marketing* y la internacionalización de la actividad productiva, como las llevadas a cabo por algunas empresas de Elche (como Kelme) y de Vitoria (Gamesa), tienen un claro efecto positivo en el desarrollo local, ya que están en consonancia con la reestructuración y el ajuste de las actividades del sector del calzado o de la industria aeronáutica a escala global y, por lo tanto, favorecerán la reestructuración y el crecimiento económico local.

Sin embargo, la estrategia basada en el mantenimiento de bajos costes de producción a través de la economía sumergida, como ocurre en Elda o Alcoy, es claramente regresiva. No permitirá a las empresas mantener el posicionamiento y la competitividad en los mercados. Por lo tanto, tarde o temprano, serán expulsadas del mercado, y el sistema productivo local tendrá que reestructurarse o desaparecer.

En cuanto a las estrategias de nicho, hay que diferenciar dos situaciones. Si se adopta un enfoque de alta segmentación, es posible fortalecer la posición competitiva y mantenerse a largo plazo; pero si la estrategia consiste en encontrar un simple refugio en un nicho de mercado, las condiciones de competitividad sólo se mantendrían circunstancialmente, por lo que las empresas estarían en una posición precaria.

El segundo corolario se refiere al papel que los sistemas productivos locales seguirán jugando en los procesos de convergencia. Los estudios realizados muestran que, después del período de ajuste por el que atraviesan gran parte de los distritos industriales, en los más dinámicos la transformación productiva es compatible con el cambio productivo a escala global. Las actividades industriales continuarán siendo el eje productivo del sistema local, pero los servicios ocuparán cada vez a más personas.

Frecuentemente, el modelo del distrito industrial tenderá a ajustarse a las nuevas condiciones del entorno manteniendo sus peculiaridades organizativas. En ocasiones, cambiará y dará lugar a otras formas de organización. Pero, en todo caso, el ajuste productivo en curso contribuirá a que el modelo de producción industrial sea cada vez más policéntrico y, por lo tanto, a que los procesos de convergencia avancen.

Sin embargo, en aquellos sistemas productivos locales en los que las empresas líderes adoptan estrategias defensivas, la creación de empleo y riqueza tenderá a reducirse, y la población local y comarcal tenderá a disminuir, por lo que se generarán fuerzas que tenderán a aumentar las disparidades regionales.

## V. LA POLÍTICA DE DESARROLLO LOCAL Y LAS DISPARIDADES REGIONALES

La discusión anterior pone de manifiesto que durante el período de reducción de las disparidades regionales los sistemas productivos locales han sido uno de los elementos que favorecieron la convergencia regional. Pero, a partir de principios de los años

ochenta, la reestructuración de los sistemas locales de empresas, que frecuentemente incide sobre su forma de organización interna, produce fuerzas que tienden a reducir la convergencia regional.

Surge, entonces, la cuestión de si la política regional que desde los años cincuenta y durante, al menos, dos décadas se había propuesto mejorar la cohesión territorial y reducir las disparidades regionales es, en la actualidad, un mecanismo corrector de éstas.

Ante todo, hay que señalar que, después del vacío que se ha producido en la política regional entre 1975 y 1985, en la última década han surgido nuevas formas de intervención en el territorio, en España y en los demás países de la Unión Europea, que suponen un replanteamiento de la política regional. Desde principios de los años ochenta, ha ido tomando fuerza el enfoque *bottom-up*, orientado al desarrollo económico de las regiones y ciudades, y se ha ido abandonando la aproximación *top-down*, orientada a la redistribución espacial de la actividad económica y de la renta.

En España (7), como en el resto de la Unión Europea, las políticas de desarrollo local se han convertido en la nueva política regional, si bien hay que señalar que existen diferencias notables en su ejecución (Vázquez, 1993). Se trata de iniciativas de ciudades medias, que en unos casos son capital de provincia (Vitoria-Gasteiz) y en otros ciudades industriales en declive (Alcoy y Berga), de ciudades que atraviesan por fuertes procesos de reestructuración (Vigo) o que pertenecen a regiones agrarias (Estepa y Lebrija). Están localizadas en regiones desarrolladas (Cataluña), en regiones periféricas (Galicia y Andalucía), en regiones dinámicas

de desarrollo intermedio (Valencia) o en regiones en declive industrial (País Vasco).

La explosión de las iniciativas locales durante la última década presenta, entre otros, los siguientes interrogantes: ¿Por qué han aparecido las iniciativas locales? ¿Qué objetivos pretenden alcanzar? ¿Existe una estrategia para alcanzarlos? ¿Pueden concebirse como una nueva política regional?

Una primera reflexión sobre las experiencias españolas y europeas de desarrollo local indica que las comunidades locales han pasado por un fuerte proceso de aprendizaje del ajuste y de la reestructuración productiva. Ante problemas como el desempleo, la caída de la producción y la pérdida de mercados, los gestores locales se plantean la necesidad de mejorar la respuesta local a los desafíos que significan el aumento de la competitividad y los cambios de la demanda.

La cuestión a resolver es cómo conseguir que las economías locales estén más integradas en la economía internacional y cómo lograr que sus sistemas productivos sean más competitivos. La solución pasa por reestructurar el sistema económico y ajustar el modelo institucional, cultural y social de cada territorio a los cambios del entorno y de la competencia.

De forma simplificada, se puede decir que el problema al que se enfrentan las regiones y ciudades consiste en reestructurar su sistema productivo de manera que sus explotaciones agrarias y empresas industriales mejoren la productividad y aumenten la competitividad en los mercados locales y externos. Las experiencias de desarrollo local muestran que el camino a seguir pasa por la definición y ejecución de una estrategia de desarrollo, instrumentada a través de acciones que persigan el aumento de la productividad y la competitividad de las empresas.

GRÁFICO 1  
ESTRATEGIA DE DESARROLLO LOCAL



Pero estos objetivos se pueden alcanzar a través de caminos diferentes, que se pueden simplificar en dos estrategias alternativas: o bien dar un salto tecnológico y productivo, y ajustar completamente la estructura productiva local, o bien seguir una estrategia de pequeños pasos que transforme, progresivamente, el sistema económico a partir de las características de la estructura productiva (gráfico 1).

La historia reciente muestra que el primer método encuentra barreras competitivas difíciles de salvar a corto plazo, y siempre produce costes sociales y ambientales importantes que es necesario asumir. En los espacios no metropolitanos, las experiencias españolas (y, en general, las europeas) aconsejan seguir una estrategia de utilización del potencial de desarrollo endógeno y, por lo tanto, de los recursos existentes en el territorio.

La respuesta local se instrumenta mediante un conjunto de acciones de carácter muy diverso (Martinos, 1989; Vázquez, 1993). Unas se dirigen a la mejora de las infraestructuras (*hardware*), otras tratan de suplir las carencias y mejorar los factores inmateriales del desarrollo (*software*), y otras se proponen fortalecer la capacidad organizativa del territorio (*orgware*).

El *hardware del desarrollo local* consiste en todas aquellas acciones que se proponen construir y mejorar las infraestructuras que sirven de base a los procesos de cambio estructural, y que son instrumentos indispensables para el funcionamiento del sistema productivo. Como indica Chisholm (1990) al referirse al caso de Sheffield, las inversiones en infraestructuras y capital social se proponen mejorar el atractivo de la ciudad y sus alrededores, y con-

vertirla en un lugar adecuado para vivir y trabajar.

Entre estas medidas de desarrollo local, hay que diferenciar las que se dirigen a mejorar las redes de transporte y comunicaciones (como la construcción de un puente en Alcoy o la de la autopista entre Cocentaina y Alcoy) de aquellas cuyo objetivo es crear suelo acondicionado que atraiga la localización de empresas (como es el caso de los *industrial-deak* en el País Vasco, que se iniciaron en Oñate en 1982) o construir instalaciones de capital social (como hospitales o escuelas).

Un elemento diferenciador de la nueva política regional lo constituye el *software del desarrollo local*. Lo forman todas las iniciativas que inciden sobre los aspectos cualitativos del desarrollo y que tienen un carácter inmaterial. Se incluirían las medidas que inciden sobre los factores como la cualificación de los recursos humanos, el *know-how* tecnológico, la difusión tecnológica y de las innovaciones, la capacidad emprendedora local, la información de las organizaciones y empresas, la cultura de desarrollo de la población.

Las iniciativas locales dirigidas a favorecer la creación y desarrollo de empresas son las más frecuentes (8). El ejemplo por excelencia en la Unión Europea son los *business innovation centres* (BIC), promovidos por la Comisión desde 1984. En España se pueden citar ejemplos como BEAZ (el BIC del País Vasco, construido en 1987) o el BIC Galicia (con antenas en Santiago, Vigo, Coruña y Orense); pero también aquellos centros de empresas, como son los semilleros de empresas de Vitoria, de carácter público, o Barcelona Activa, que es una incubadora de empresas creada en 1986.

La difusión de las innovaciones es otro de los ejes principales de la política de desarrollo local. La proliferación de parques tecnológicos en toda Europa, sobre todo durante la última década, es un buen ejemplo. En España, el primero fue el de Zamudio, en el País Vasco, que comenzó a construirse en 1985; después se han construido más de una decena, algunos con fortuna, aunque no sin problemas, como es el de Valencia.

Los institutos tecnológicos, promovidos por el gobierno valenciano, son un instrumento de la nueva política regional que ha tenido una buena acogida en Europa. Estos centros proporcionan servicios de control de calidad, asistencia técnica, difusión de información y formación a las empresas locales, además de realizar proyectos de I+D. Los institutos tecnológicos se especializan por actividad productiva (calzado, cerámica, mueble, textiles y juguetes) y se localizan en ciudades cuyo sistema productivo está especializado, también, en el mismo tipo de industrias.

Por último, las iniciativas de formación juegan un papel estratégico en el desarrollo económico. Desde la perspectiva del desarrollo local, la política de formación trata de responder a las necesidades que crea la obsolescencia, cada vez más rápida, del capital humano, por un lado, y a las demandas de trabajadores con nuevas cualificaciones, por otro. El cambio productivo precisa ir acompañado de la mejora de la formación reglada y de la introducción de los oficios y habilidades que el mercado necesita. La Agencia Municipal de Desarrollo Económico y Empleo de Vitoria, creada en 1986, es un buen ejemplo.

En el centro de la nueva política de desarrollo regional están las

acciones dirigidas a mejorar la organización del desarrollo, es decir, el *orgware del desarrollo local*.

El desarrollo de una localidad o de un territorio se organiza a través de las decisiones de inversión que toman los agentes públicos y privados. Frecuentemente, la existencia de líderes locales (como en el caso de Alcoy, Lebrija o Vitoria) cataliza el surgimiento de la política local, pero, en todo caso, es necesario contar con el apoyo explícito o tácito de los agentes locales, que toman decisiones de inversión.

El aumento de la competencia y de la incertidumbre en los mercados ha impulsado a las instituciones y organizaciones a cooperar y a hacer esfuerzos conjuntos que les permitan reducir los riesgos y las amenazas, y aprovechar las oportunidades. El asociacionismo y las redes, entre empresas y organizaciones territoriales, son las formas de colaboración y de cooperación más utilizadas.

Para poder alcanzar las metas que los agentes locales se han marcado, no es suficiente con haber concebido una estrategia afortunada y haber iniciado las acciones más adecuadas. Es necesario, además, gestionar la estrategia y las iniciativas, y utilizar eficientemente los recursos humanos y financieros disponibles.

Las unidades de gestión de las administraciones públicas no son siempre las más adecuadas, ya que carecen de las competencias suficientes en materia de desarrollo local, les falta la flexibilidad funcional y financiera necesaria, y están demasiado burocratizadas. Las estrategias de desarrollo local ganan en efectividad si se instrumentan a través de oficinas con autonomía operativa y flexibilidad en la gestión, como sucede en el caso del Consorcio

de Formación y de Iniciativas Empresariales de Cercs-Berguedà.

¿Contribuye la nueva política regional a la reducción de las disparidades regionales? Es imposible responder con precisión a esta pregunta hasta que se realicen estudios de impacto y evaluación de las medidas que sean fiables. La cuestión estriba no tanto en la dificultad que entraña la evaluación de las políticas locales y regionales como en que los proyectos no han tenido tiempo para madurar.

Pero existen fuertes razones que apoyan el diseño y ejecución de la nueva política regional. Dejando a un lado los argumentos relacionados con las nuevas formas que toma el desarrollo territorial y las demandas que surgen de los cambios institucionales (Vázquez, 1984 y 1993), convendría poner de relieve que las aportaciones teóricas de los últimos diez años han reforzado la concepción del desarrollo local.

El desarrollo de las ciudades y regiones se percibe en términos de la dinámica económica a largo plazo. El crecimiento económico se produce como consecuencia del aumento de la productividad, gracias al avance tecnológico y a la mejora en la calidad de los recursos. Las recientes propuestas sobre crecimiento endógeno reforzarían esta proposición (Romer, 1994; Grossman y Helpman, 1994).

Pero la teoría del desarrollo endógeno considera el crecimiento económico como un proceso caracterizado por la incertidumbre y la aleatoriedad, como consecuencia de las condiciones del mercado y de las decisiones de los actores, y no como un equilibrio móvil de tipo neoclásico. Muchos autores consideran a Schumpeter como la referencia inexcusable de la nueva teoría no

sólo en lo que concierne al carácter endógeno del cambio tecnológico, sino también al hecho de considerar a las empresas y a las organizaciones como actores del desarrollo, y no a los productores y/o consumidores. Por lo tanto, la difusión de las innovaciones depende de las formas de organización de las empresas y del territorio (Lasuen, 1973; Ettliger, 1992).

Además, da un tratamiento territorial a las soluciones del ajuste productivo (Friedmann y Weber, 1979). Se reconoce que el territorio cuenta en las decisiones de inversión y localización de las empresas, tal como se sugiere desde los campos de la teoría del comercio internacional (Krugman, 1990) y de la organización y gestión de empresas (Porter, 1990).

Las empresas y las organizaciones operan en un entorno determinado exógenamente que se ha ido formando históricamente (Massey, 1984). El territorio estaría formado por un sistema de relaciones económicas, sociales, políticas y legales, como cree Best (1990). Es más, las empresas y las organizaciones forman parte de un *milieu* que tiene una dinámica propia de aprendizaje y de organización que condiciona la respuesta a los cambios del entorno (Maillat, 1995).

Esta concepción de la dinámica económica se basa en la aceptación de que existe diversidad de modelos espaciales de crecimiento (Scott, 1988; Vázquez, 1990). Los modelos de especialización flexible (como las redes de empresas de alta tecnología y los sistemas locales de empresas) serían las formas más deseables de acumulación (Garofoli, 1992; Saxenian, 1994).

Las políticas de desarrollo local introducen la visión de abajo-

arriba (Stöhr, 1981 y 1990). Se proponen mejorar la capacidad empresarial y organizativa, mejorar la calidad de los factores y difundir las innovaciones en el tejido productivo y en los territorios, siguiendo las indicaciones de los autores neoschumpeterianos, pero también de las teorías del distrito industrial (Becattini, 1979; Fua, 1983) y del *milieu* innovador (Camagni, 1991; Quevit, 1991).

Por todo ello, puede decirse que la política de desarrollo local se basa en un conjunto de proposiciones que indican que tanto su estrategia como sus acciones parecen adecuadas para conseguir el desarrollo de las economías locales y, por lo tanto, favorecer el crecimiento de las áreas no metropolitanas. Cuando las iniciativas locales consigan sus objetivos, estarán contribuyendo a reducir las disparidades regionales.

## **VI. COMENTARIOS FINALES**

Este artículo ha mostrado que el desarrollo local ha favorecido la reducción de las disparidades regionales en España. La convergencia regional se debe a la dinámica de un conjunto de regiones y provincias que en los años cincuenta tenían un nivel medio de renta, y cuyo desarrollo económico se debe, en gran medida, a procesos de industrialización endógena.

Además, se argumenta que desde principios de los ochenta la estrategia de desarrollo local, que se fundamenta en las nuevas aportaciones teóricas de la última década, ha ido adquiriendo una creciente relevancia. Ante los desafíos que presenta la dinámica económica de los años ochenta y noventa, las comunidades regionales y locales se proponen hacer más eficientes sus siste-

mas productivos, utilizando el potencial de desarrollo existente en el territorio, y favorecer la reestructuración productiva y el crecimiento de las áreas no metropolitanas, lo que tenderá a reducir las disparidades regionales.

La convergencia y el desarrollo local son, sin embargo, cuestiones que han suscitado (y suscitan) una fuerte controversia, debido, entre otros motivos, a que las investigaciones realizadas no son concluyentes sobre sus implicaciones para la teoría y la política económica (9).

Aunque existen evidencias de que, desde 1956 hasta principios de los ochenta, las provincias de industrialización endógena lideran los procesos de convergencia regional, no se ha investigado sistemáticamente la relación entre ambos fenómenos. Álvarez-Cienfuegos (1987) ha mostrado que durante el período de fuerte emigración, entre 1960 y 1981, la población de las áreas endógenas españolas creció en más de un 22 por 100 (10), lo que indica la vitalidad de los sistemas productivos locales. Pero no se ha cuantificado el impacto de los sistemas locales de empresas sobre el crecimiento de la renta de los territorios más dinámicos, ni se han contrastado las relaciones y los mecanismos a través de los cuales se ha producido, ni se ha estudiado su efecto sobre los movimientos migratorios.

Está bien establecido, por otro lado, que la convergencia regional se detiene a partir de principios de los años ochenta, período en el que los sistemas productivos locales se reestructuran progresivamente. Un reciente estudio de la Dirección General de Planificación Territorial (1996) del MOPTMA muestra que el 45,1 por 100 de los nuevos establecimientos industriales de más de diez trabajadores, creados entre 1987

y 1992, se localizan en los centros urbanos de las áreas rurales, y el 15,2 por 100 en las ciudades medias, y que el 86,5 por 100 del capital social mayoritario de las nuevas implantaciones es de carácter local, lo que parece indicar el fortalecimiento de la industria no metropolitana de carácter endógeno. Pero no se ha investigado suficientemente la dinámica de los sistemas productivos locales ni el efecto de los ajustes productivos sobre el aumento de la producción y la renta y, por lo tanto, sobre las disparidades regionales.

Por último, las investigaciones realizadas permiten argumentar que el desarrollo regional en España, como en otros países de la Unión Europea, se ha producido y se produce no sólo mediante la atracción de inversiones y empresas de fuera de la región, sino también mediante la creación y desarrollo de empresas locales, que utilizan el potencial de desarrollo existente en el territorio.

La nueva política regional surge como una respuesta razonable de los agentes locales a los desafíos de la competencia global, y se apoya en una robusta conceptualización teórica. En un escenario en el que el sistema productivo tiende a ajustarse a los modelos de producción flexible, la política de desarrollo local tendría que ser efectiva, siempre que generara un ambiente adecuado para la creación y el desarrollo de empresas y se utilizara el potencial de desarrollo que los ajustes del sistema productivo de los años setenta y ochenta han hecho aparecer (11).

Pero no se han realizado todavía investigaciones que permitan evaluar los efectos de las políticas de desarrollo local. No se han identificado cuáles son los instrumentos que obtienen mejores resultados en términos de la crea-

ción de empleo y renta, y cuáles son las acciones más adecuadas para resolver los problemas que presenta cada territorio.

Sin embargo, la nueva política regional cuenta con el apoyo de organizaciones internacionales como la OCDE y la Comisión de la Unión Europea (Novy, 1990). La reforma de los fondos estructurales integra al desarrollo local en el cuadro de las políticas regionales. Así, el artículo 1c del Reglamento 4254/88, referente a la gestión del FEDER, indica que «el FEDER participa en la financiación... del desarrollo del potencial endógeno de las regiones a través de medidas de animación y de apoyo a las iniciativas de desarrollo local y a las actividades de las PYME». Por su parte, el artículo 6, relativo a la utilización de las subvenciones globales, indica que «ellas intervienen preferentemente a favor de las iniciativas de desarrollo local».

En resumen, el conocimiento acumulado en los últimos años permite apoyar la tesis de que el desarrollo local ha contribuido y contribuye a la reducción de las disparidades regionales.

#### NOTAS

(\*) El autor agradece a las becarias del Departamento de Estructura Económica y Economía del Desarrollo de la UAM, Marta Pérez Garrido y Nuria Carro Campos, su colaboración en la recogida y procesamiento de la información estadística.

(1) Se utiliza como indicador de desarrollo regional el PIB per cápita, con lo que se evita entrar en la discusión sobre el efecto que las políticas de cohesión del Estado y de la Unión Europea ejercen sobre la reducción de las disparidades regionales en los niveles de renta.

(2) Las disparidades regionales en la Unión Europea son elevadas cualquiera que sea el indicador de desarrollo que se utilice (ESTEBAN, 1994). Si se toma como referencia el nivel medio de la renta per cápita de la CEE en 1989, el 76 por 100 de la población de Alemania residiría en regiones que tienen un nivel de renta superior a la media europea, el 62 por 100 de la de Italia, el 55 por 100 de la de Francia, el 34 por 100 de la del Reino Unido y el 2 por 100 de la de España (Baleares). En el 80 por 100 de la renta per cápita media

europea se situaría toda la población de Alemania y Francia, el 65 por 100 de la de Italia y el 97 por 100 de la del Reino Unido y el 40 por 100 de la de España. En el nivel del 60 por 100 se situaría el 35 por 100 de la población portuguesa, el 96 por 100 de la italiana y el 72 por 100 de la española.

(3) Entre los factores que explican este proceso, conviene señalar los siguientes: el aumento de la productividad del sector manufacturero, lo que desplazaría la mano de obra hacia las actividades de servicios; el surgimiento de nuevas tareas asociadas con la adopción de innovaciones de producto y de proceso, y el efecto de la reorganización de las empresas que provoca la externalización de actividades de servicios, que, con anterioridad, se realizaban dentro de las empresas.

(4) COSTA (1992) identificó 142 sistemas productivos locales de carácter industrial, utilizando criterios menos restrictivos que en la investigación del ITUR (1987). Incluye a ciudades de más de 100.000 habitantes, así como a municipios en las áreas de influencia de las grandes ciudades.

(5) Los factores que explican la reducción de la eficiencia y la viabilidad del modelo de desarrollo local de los años sesenta y setenta son, entre otros, los siguientes: el aumento de los costes locales de producción (principalmente, del trabajo), el cambio tecnológico, la entrada en la Comunidad Europea y la penetración de los mercados nacionales e internacionales por parte de los países con bajos costes.

(6) En las economías de mercado, los distritos están sometidos a las leyes de la competencia, que no es más que un proceso a través del cual las empresas se adaptan constantemente a los cambios del entorno (LANGLOIS, 1986). En el momento actual, la dinámica de los sistemas locales sólo es posible si operan en el mercado global, si se reestructuran de acuerdo con los cambios organizativos y tecnológicos de carácter global. Por ello, algunos sistemas productivos locales tienden a cambiar su forma de organización de la producción y su lógica de funcionamiento con tal de continuar existiendo como un sistema productivo.

(7) En España, los ayuntamientos más innovadores han propiciado la aparición y desarrollo de iniciativas locales, estimulados por la aprobación de la Constitución en 1978 y la creación de los ayuntamientos democráticos. Puede considerarse como punto de partida de la política económica local la transformación de INESCOP (un centro privado de control de calidad creado por las empresas del calzado de Elda) en una sociedad de investigación en 1978. Las iniciativas locales han aumentado desde entonces. Según VALCÁRCEL-RESALT (1992), en 1990 existían en España 258 experiencias de desarrollo local.

(8) Los centros de creación y desarrollo de empresas se proponen estimular a los nuevos emprendedores a transformar una idea en una empresa viable y competitiva, advertirlos y asesorarlos frente a los riesgos que comporta el proyecto emprendedor e informarles de las ventajas de las que pueden disponer para realizar el proyecto. Las iniciativas para el desarrollo de empresas tratan de proporcionarles servicios financieros y reales.

(9) La discusión sobre la convergencia en los niveles de renta se debe a las implicaciones que podría tener en términos de la forma de la función de producción y, por lo tanto, de la relevancia empírica de la teoría del crecimiento endógeno. Por su parte, la visión *bottom-up* de los procesos de desarrollo propone una alternativa eficiente de regulación del sistema productivo y, por lo tanto, cuestiona la idoneidad del reparto actual del Presupuesto entre los distintos niveles de la Administración del Estado.

(10) Sobre todo, en las áreas de desarrollo endógeno de Murcia (52 por 100), Comunidad Valenciana (51 por 100), Guipúzcoa (49 por 100), Castilla y León (41 por 100), Castilla-La Mancha (38 por 100), Baleares (37 por 100) y Cataluña (33 por 100).

(11) La reducción de los flujos interregionales de factores productivos ha permitido retener recursos humanos y financieros en las ciudades y regiones. Por otro lado, el desarrollo de nuevas actividades, relacionadas con los servicios (turismo cultural y rural, asistencia civil y sanidad, por ejemplo) y el medio ambiente, y la introducción de nuevas tecnologías permiten la utilización de recursos que en la fase precedente del ciclo económico tenían menor interés.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ALCAIDE INCHAUSTI, J.; CUADRADO ROURA, J. R., y FUENTES QUINTANA, E. (1990), «El desarrollo económico español y la España desigual de las autonomías»; PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, 45, págs. 2-61.
- ÁLVAREZ-CIENFUEGOS, J. (1987), «Población y áreas de industrialización endógena en España», *Estudios Territoriales*, n.º 24, páginas 121-133.
- BECATTINI, G. (1979), «Dal settore industriale al distretto industriale: alcune considerazioni sull'unità di indagine dell'economia industriale», *Rivista di Economia e Politica Industriale*, n.º 1, págs. 7-21.
- y RULLANI, E. (1993), «Sistema locale e mercato globale», *Economia e politica industriale*, n.º 80, págs. 25-48.
- BELLANDI, M. (1994), «Le logiche del cambiamento economico locale», en M. BELLANDI y M. RUSSO, *Distretti industriali e cambiamento economico locale*, Rosenberg and Sellier, Torino.
- BEST, M. (1990), *The new competition: institutions of industrial restructuring*, Harvard U. P., Cambridge, Massachusetts.
- CAMAGNI, R. (1991), «Reti di cooperazione e reti di città», ponencia presentada en la XII Conferenza della Associazione Italiana di Scienze Regionali, Taormina, octubre.
- CHISHOLM, M. (1990), *Regions in recession & resurgence*, Unwin Hyman, Londres.
- COLLETIS, G., y PECQUEUR, B. (1995), «Dinámica territorial y factores de la competencia espacial», en A. VÁZQUEZ BARQUERO y G. GAROFOLI, *Desarrollo económico local en Europa*, Colegio de Economistas de Madrid.

- COSTA CAMPI, M. T. (1988), «Descentramiento productivo y difusión industrial. El modelo de especialización flexible», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 35, págs. 251-276.
- (1992), «Cambios en la organización industrial: cooperación local y competitividad internacional», *Economía Industrial*, número 286, págs. 19-35.
- COTORRUELO, R. (1995), «La localización de las empresas industriales y de servicios: factores explicativos», *mimeo*, Inmark, Madrid.
- CUADRADO ROURA, J. R., y SUÁREZ VILLA, L. (1992), «Integración Económica y Evolución de las disparidades regionales», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, 51, páginas 69-82.
- DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL (1996), *Estudio sobre nuevas pautas de localización territorial de la industria y los servicios a las empresas. Informe Final*, MOPTMA, Madrid.
- DUNFORD, M. (1993), «Regional disparities in the European Community: Evidence from the REGIO databank», *Regional Studies*, 27, 8, págs. 727-112.
- ESTEBAN, J. M. (1994), «La desigualdad interregional en Europa y en España: descripción y análisis», en Instituto de Análisis Económico, *Crecimiento y convergencia regional en España y Europa*, Universitat Autònoma de Barcelona.
- ETTLINGER, N. (1992), «Modes of corporate organization and the geography of development», *Papers in Regional Science*, volumen 71, 2, págs. 107-26.
- FRIEDMANN, J., y WEAVER, C. (1979), *Territory and function*, Edward Arnold, Londres.
- FUA, G. (1983), «L'industrializzazione nel Nord Est e nel Centro», en G. FUA y C. ZACHIA (eds.), *Industrializzazione senza fratture*, Il Mulino, Bolonia.
- GARCÍA GRECIANO, B.; RAYMOND BARA, J. L., y VILLAVERDE CASTRO, J. (1995), «La convergencia de las provincias españolas», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, 64, páginas 38-53.
- GARÓFOLI, G., ed. (1992), *Endogenous development and southern Europe*, Avebury, Aldershot.
- GROSSMAN, M. G., y HELPMAN, E. (1994), «Endogenous innovation in the theory of growth», *The journal of Economic Perspectives*, vol. 8, págs. 23-44.
- ITUR (1987), *Áreas rurales con capacidad de desarrollo endógeno*, MOPU, Madrid.
- KRUGMAN, P. (1990), *Geography and trade*, Leuven University Press and MIT Press, Leuven and Cambridge Massachusetts.
- LANDABASO ÁLVAREZ, M. (1993), «Reflexiones sobre la política industrial desde la óptica comunitaria», *Boletín de Estudios Económicos*, vol. XLVIII, agosto, págs. 245-259.
- LANGLOIS, R. N., ed. (1986), *Economics as a process: essays in the new institutional economics*, Cambridge U. P., Cambridge.
- LASUEN, J. R. (1973), «Urbanization and development. The temporal interaction between geographical and sectoral clusters», *Urban Studies*, 10, págs. 163-188.
- MAILLAT, D. (1995), «Territorial dynamic, innovative milieus and regional policy», *Entrepreneurship and regional development*, volumen 7, págs. 157-165.
- MARTINOS, H. (1989), «The management of local employment development strategies», *LEDA Report*. EC Commission, DGV, Bruselas.
- MASSEY, D. (1984), *Spatial divisions of labour. Social structures and the geography of production*, Macmillan, Londres.
- NOVY, A. (1990), «Learning experiences from OECD and EC reviews of local employment initiatives», en STÖHR (1990).
- PORTER, M. (1990), *The competitive advantage of nations*, The Free Press, Nueva York.
- QUEVIT, M. (1991), «Innovative environments and local/international linkages in enterprise strategy», en CAMAGNI, R. (ed.), *Innovation networks: Spatial perspectives*, Belhaven Press, Londres.
- RAYMOND, J. L., y GARCÍA B. (1994), «Las disparidades en el PIB per cápita entre comunidades autónomas y la hipótesis de convergencia», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, 59, págs. 37-58.
- ROMER, M. P. (1994), «The origins of endogenous growth», *The journal of Economic Perspectives*, vol. 8, págs. 3-22.
- SAXENIAN, A. (1994), *Regional advantage. Culture and competition in Silicon Valley and Route 128*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- SCOTT, A. J. (1988), *New industrial spaces*, Pion Ltd., Londres.
- STÖHR, W. B. (1981), «Development from below: The bottom-up and periphery inward development paradigm», en STÖHR, W. B., y TAYLOR, D. R. F. (eds.), *Development from above or below?*, J. Wiley and Sons Ltd., Chichester.
- edit. (1990), *Global challenge and local response*, Mansell, Londres.
- VALCÁRCEL-RESALT, G. (1992), «Balance y perspectivas del desarrollo local en España», en DEL CANTO, C. (ed.), *Desarrollo rural. Ejemplos europeos*, IRYDA, Ministerio de Agricultura y Pesca, Madrid.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1983), «Industrialization in rural areas: the Spanish case», *OECD Intergovernmental Meeting*, Senigallia, junio.
- (1984), «La política regional en tiempos de crisis», *Estudios Territoriales*, n.º 15-16, páginas 21-37.
- (1986), «El cambio del modelo de desarrollo regional y los nuevos procesos de difusión en España», *Estudios Territoriales*, 20, págs. 87-110.
- (1988), *Desarrollo Local. Una estrategia de creación de empleo*, Pirámide, Madrid.
- (1990), «Conceptualizing regional dynamics in recently industrialized countries», *Environment and Planning A*, vol. 21, páginas 477-491.
- (1991), «¿Recuperación o reestructuración inacabada? Diagnóstico de la dinámica de la economía española», *Economía Industrial*, 281, págs. 49-64.
- (1993), *Política económica local*, Pirámide, Madrid.
- y SÁEZ CALA, A. (1995), «La dinámica de los sistemas productivos locales», en A. VÁZQUEZ BARQUERO y G. GARÓFOLI, *Desarrollo económico local en Europa*, Colegio de Economistas de Madrid.
- VILLAVERDE CASTRO, J. (1995), «Desigualdades provinciales en España, 1955-1991», *Documento de Trabajo*, n.º 5, Departamento de Economía, Universidad de Cantabria.

## Resumen

El artículo argumenta que la industrialización y el desarrollo local han contribuido a la convergencia regional en España desde mediados de los años cincuenta hasta principios de los ochenta. Los sistemas locales de empresas de las áreas no metropolitanas han permitido durante décadas mantener y ampliar los niveles de producción y empleo local y, por lo tanto, favorecer la reducción de las diferencias de renta entre las regiones. La política de desarrollo local, que surgió en los años ochenta como una respuesta a los desafíos de la globalización, se ha convertido en un instrumento que propicia el ajuste productivo de las ciudades y regiones españolas y, por lo tanto, favorece la convergencia regional en un período en el que el ajuste productivo genera fuerzas que tienden a ampliar los desequilibrios regionales.

*Palabras clave:* desarrollo endógeno, disparidades regionales, convergencia regional, política regional, ajuste productivo, distritos industriales.

## Abstract

This paper argues that industrialization and local development contributed to regional convergence in Spain between the mid- 1950s and the early 1980s. Over several decades, local systems of firms in non-metropolitan areas allowed the maintenance and enlargement of production levels and local employment, thus favoring the narrowing of the income gap between regions. The policy of local development, which arose in the 1980s in response to the challenges of globalization, has become an instrument that propitiates the productive adjustment of Spanish cities and regions, by extension favoring regional convergence in a period when productive adjustments generate forces that tend to enlarge regional imbalances.

*Key words:* endogenous development, regional disparities, regional convergence, regional policy, productive adjustment, industrial districts.

*JEL classification:* R11, R58.