

Sistemas Productivos Locales y Políticas de Desarrollo Rural

Ricardo Méndez Gutiérrez del Valle
Universidad Complutense

1. LA INDUSTRIALIZACION RURAL, DIEZ AÑOS DESPUES.

Hace ahora una década se celebró en Valencia (España) el primer Seminario sobre Industrialización en Areas Rurales (SIAR-83), como respuesta al renaciente interés suscitado por los efectos territoriales de la reestructuración productiva iniciada en la década anterior y las nuevas oportunidades que, desde ciertas interpretaciones emergentes en esos años, se ofrecían a los espacios rurales para superar su marginación del proceso industrializador durante la fase de desarrollo precedente.

Opiniones como la de Quévit, para quien "la industrialización rural es un nuevo escenario de desarrollo regional" (Quévit, M., 1986, 16), o la expresada por Vázquez Barquero, al considerar que "los cambios económicos que se han producido en los países industriales durante la última década han estimulado el crecimiento de actividades empresariales en áreas rurales" (Vázquez, A., 1984, 128), se vieron apoyadas por datos e informes de diversos organismos oficiales nacionales e internacionales.

El cambio que suponía en las anteriores pautas de localización, en el contexto de una desconcentración que algunos juzgaban inherente a la nueva lógica técnico-productiva postfordista, propiciaron un debate de hondo calado teórico sobre las nuevas relaciones urbano-rurales y las políticas más adecuadas para promover el desarrollo del mundo rural que, evolucionando en el tiempo, pervive hasta la actualidad (Vázquez, A., 1988 y 1993).

Valoraciones recientes de sentido contrario como la de Etxezarreta, cuando señala que "se ha perdido la esperanza en la industrialización rural como el instrumento principal de la política económica para el desarrollo económico rural", afirmando que "en España está bastante claro que todos los esfuerzos realizados para lograr la descentralización industrial han conducido al fracaso", suponen una revisión de tales supuestos (Etxezarreta, M., 1988, 90). Otras más optimistas sobre sus posibilidades como la realizada en el informe sobre "El desarrollo del mundo rural en España" (1992), cuando al defender la pluriactividad de estos espacios

apunta que “la promoción de actividades industriales en las áreas rurales debe considerarse como una política activa de diversificación productiva, de desarrollo de empleo y de fijación de la población mediante la acogida e impulso de nuevas actividades” (Cuadrado, J.R. et al., 1992, 196), recuperan un debate que hoy se beneficia del instrumental teórico y la investigación empírica de estos años.

La atención prestada a los procesos de industrialización reciente en áreas rurales se apoya en buena medida sobre la actual tendencia a la segmentación de la gran fábrica y de las cadenas productivas integradas características del fordismo, con la consiguiente proliferación de PYMEs especializadas y densificación de las redes de flujos interempresariales (Mason, C.M.-Harrison, R.T., 1994). La generalización del concepto de descentralización productiva para identificar tales procesos –observables tanto a escala de la empresa individual, como del sector o la *filière* productiva– sirvió como punto de partida a numerosas investigaciones destinadas a comprender la nueva lógica económica, los diversos tipos de descentralización observables, sus implicaciones sociolaborales, o su plasmación territorial.

A partir de ellas, las propuestas interpretativas sobre el nuevo régimen de acumulación flexible emergente tras la crisis del fordismo (Piore, M.J.-Sabel, C.F., 1984; VV.AA., 1991), así como sobre su plasmación geográfica más acabada, los distritos industriales marshallianos y los sistemas productivos locales (Becattini, G., 1979; Garofoli, G., 1986; Pyke, F.-Becattini, G.-Segenberger, W. edits., 1992), se han convertido en algunas de las líneas de investigación más innovadoras de los últimos tiempos dentro de los estudios sobre industria y territorio (Courlet, C.-Pecqueur, B.-Soulage, B., 1993). Su estrecha relación con la defensa de modelos de *desarrollo desde abajo* a partir del aprovechamiento de los recursos locales (Vázquez, A., 1988; Stöhr, W., 1992), así como de una mayor descentralización institucional, incorpora al desarrollo teórico una vertiente operativa con indudables repercusiones sobre las políticas públicas de los últimos años.

En consecuencia, un texto que aborda de forma genérica las relaciones entre los modelos de industrialización descentralizada y el desarrollo rural se sitúa forzosamente en un escenario complejo, caracterizado por una bibliografía abundante y que aumenta con rapidez. No obstante, frente al riesgo de caer en la reiteración de argumentaciones bien conocidas, el intento de sistematizar y revisar críticamente el estado de la cuestión tras años de debate relativamente intenso, pero segmentado, sobre los procesos de descentralización productiva y desconcentración territorial, contrastando ideas con algunas evidencias empíricas, puede resultar ahora de cierta utilidad como base para proponer líneas de investigación y actuación en el futuro inmediato.

Con ese objetivo genérico, el texto se estructura en cuatro apartados. Los dos primeros intentan sintetizar las explicaciones hoy dominantes sobre la lógica des-

centralizadora en la actual reestructuración del sistema y la importancia alcanzada por los distritos industriales y sistemas productivos locales como exponente paradigmático del nuevo modelo productivo. El tercero discute la verdadera importancia de los distritos en el contexto de los actuales procesos de industrialización rural en España. El último intenta derivar algunas propuestas al debate sobre las políticas de desarrollo rural, insistiendo sobre la diversidad de procesos y espacios, que parecen exigir actuaciones de carácter específico a partir de una tipificación de los mismos.

2. LA LOGICA DE LA INDUSTRIALIZACION DESCENTRALIZADA.

Más allá de las oscilaciones cíclicas que vienen registrando los indicadores industriales desde hace dos décadas, se ha difundido la idea de que vivimos un período de cambio estructural tras la crisis del régimen de acumulación fordista y su progresiva sustitución por nuevos esquemas productivos y regulatorios, generadores de importantes cambios en la geografía de la producción (Lipietz, A.-Leborgne, D., 1988; Storper, M.-Walker, R., 1989; Moulaert, F.-Swyngedouw, E., 1991; Benko, G.-Dunford, M. edit., 1991).

En ese nuevo marco, una de las estrategias empresariales de respuesta tendiente a elevar la flexibilidad –en la fabricación, el desarrollo de productos, o la regulación de las relaciones laborales– y reforzar así las ventajas competitivas de la firma, supone la desintegración del proceso de producción en un número creciente de fases realizadas en establecimientos múltiples, ya sean pertenecientes a la misma empresa o a varias. Esta fragmentación de la cadena de valor, que incrementa la división del trabajo en el seno de la firma multiplanta al tiempo que favorece el surgimiento de pequeñas empresas industriales y/o de servicios que actúan como proveedoras, clientes o colaboradoras, así como de diversas formas de subcontratación y de trabajo a domicilio, es la que se identifica en sentido estricto con el concepto de descentralización productiva (Caravaca, I., 1991).

No obstante, aunque en origen el concepto alude a una nueva forma de organización industrial, suele asimilarse con otros cambios paralelos e interrelacionados. Así, la descentralización se asocia con frecuencia “a una reorganización geográfica mediante la asignación de los productores a sucursales industriales o a empresas subcontratistas situadas fuera del lugar de emplazamiento inicial” (Lewis, J.R.-Williams, A.M., 1987, 97). La ubicación en espacios poco desarrollados de aquellas producciones y fases intensivas en trabajo descualificado en la búsqueda de menores costes y *rigideces*, que favorece una creciente segmentación de los mercados de trabajo, justifica su relación con los fenómenos de industrialización periférica que tanta importancia adquieren en la explicación de lo ocurrido en muchas áreas rurales y regiones atrasadas. Con todo, parece conveniente evitar la

frecuente confusión semántica que a veces se produce en la utilización de términos como descentralización, desconcentración y difusión, pues aluden a procesos de origen diverso y lógica propia, no siempre convergente.

En consecuencia, las tendencias descentralizadoras suponen una nueva articulación técnico-organizativa, sociolaboral y espacial, que incluye “el aumento de las cuotas de producción obtenidas en pequeños establecimientos descentralizados, a menudo incluso desde un punto de vista territorial, respecto a las áreas tradicionales de concentración industrial; la separación de algunas elaboraciones de los establecimientos de grandes dimensiones y su desarrollo en talleres artesanales o a domicilio, la desverticalización y el desmembramiento de los establecimientos de grandes dimensiones (Garofoli, G., 1978, 22). No obstante, si, en el plano teórico, el fenómeno de la descentralización queda bien definido, es bastante más difícil establecer sus límites en el plano empírico.

La progresiva generalización de tales estrategias, en contraste con la creciente concentración del capital y globalización de mercados, se asocia a una frecuente reducción en la dimensión de los centros de trabajo y en la escala óptima de producción, junto a la utilización de maquinaria y equipos de uso múltiple que revalorizan la posición de trabajadores con cualificaciones distintas a las tradicionales. La convergencia de todas estas tendencias parece consolidar, al menos en ciertos ámbitos, lo que Piore y Sabel definieron como modelo de especialización flexible, “estrategia que consiste en innovación permanente, en la adaptación a los incesantes cambios en lugar del intento de controlarlos. Se basa en un equipo flexible (polivalente), en unos trabajadores cualificados y en la creación, por medio de la política, de una comunidad industrial que sólo permita las clases de competencia que favorecen la innovación. Por estas razones, la difusión de la especialización flexible equivale a un resurgimiento de las formas artesanales de producción que quedaron marginadas en la primera ruptura industrial” (Piore, M.J.-Sabel, C.F., 1990, 29).

Más allá de su simple descripción, en la justificación de las razones subyacentes a estas nuevas formas de organización industrial es donde se establece uno de los debates más significativos en la investigación reciente sobre las interrelaciones industria-territorio.

La identificación de las formas de especialización flexible con el aprovechamiento de las nuevas oportunidades que brinda el progreso técnico para mejorar la competitividad de las empresas individuales y del sistema productivo en su conjunto, suele ser el argumento más repetido. De este modo, la incorporación de las nuevas tecnologías de la información en los procesos, productos y organización interna de la industria permite hacer rentable la fabricación de pequeñas series con el uso de maquinaria automatizada y fácilmente reprogramable, al tiempo que

se reducen con rapidez los costes de transacción externa y coordinación interna, facilitando con ello la subdivisión de la cadena productiva entre establecimientos que pueden así maximizar las ventajas comparativas de cada lugar. Se supera de este modo la antigua dicotomía entre rigidez y economías de escala, obteniéndose en cambio los beneficios de la diversidad, que permiten responder en términos de coste, tiempo y calidad a los rápidos cambios del entorno, lo que viene a impulsar la nueva práctica productiva (Gatto, F., 1989). En otras palabras, "hoy las nuevas tecnologías, basadas en microprocesadores, tienen la capacidad de *pensar*, reaccionar, ser flexibles, producir series cortas, hacer frente a la proliferación de productos, mover una organización mucho más deprisa" (Skinner, W., 1983, 8) y, por tanto, su incorporación supone aceptar la emergencia de una nueva racionalidad.

Una segunda razón muy vinculada con la anterior es la referente a las nuevas condiciones de los mercados que, en un número creciente de bienes, otorgan ventaja a las empresas especializadas que dan prioridad a la diferenciación y calidad de sus productos, obtenidos en series relativamente cortas y para *nichos* de mercado específicos, frente a la simple competencia en precios que sigue marcando la producción masiva y en serie de otros tipos de bienes. La función amortiguadora que la descentralización de capacidad hacia PYMEs subcontratadas puede tener para que las grandes empresas reduzcan sus fluctuaciones coyunturales en la producción y el empleo, de particular importancia en períodos como el actual de fuerte inestabilidad en la demanda, actúa de modo complementario (Trullén, J., 1992).

Pero si los argumentos anteriores insisten en la importancia de las estrategias descentralizadoras para aquellas empresas, sistemas industriales y territorios que busquen mejorar su posición relativa mediante la incorporación de innovaciones capaces de aprovechar las posibilidades que abren las nuevas formas de producir, organizar y consumir, no debe olvidarse que su incorporación puede reforzar también ciertas contradicciones, planteando nuevos retos para las políticas públicas.

El intento de reorientar las relaciones sociales de producción y desarticular la *fuerza estructural* de los trabajadores en la gran ciudad, la gran empresa y la gran fábrica, debe incluirse también como uno de los factores subyacentes a la difusión de las estrategias descentralizadoras, al menos en ciertos segmentos del tejido industrial (Garofoli, G., 1978; Arrighi, G., 1980). No en vano, ya Piore y Sabel señalaban que uno de los previsibles efectos de la especialización flexible sería el debilitamiento del movimiento obrero, si bien en su caso se concluía de modo optimista afirmando que ese modelo "permite albergar esperanzas de que mejorarán a largo plazo las condiciones de trabajo, independientemente de las consecuencias que tenga este sistema para la relación de fuerzas entre las organizaciones del capital y el trabajo" (Piore, M.J.-Sabel, C.F., 1990, 397).

Las diferencias territoriales en el coste de reproducción de la fuerza de trabajo, que presionan de modo desigual sobre el salario directo, así como en su capa-

idad negociadora, que inciden sobre el salario indirecto y la posibilidad de hacer un uso más *flexible* de la misma (especialmente en segmentos débiles como mujeres, jóvenes, inmigrantes...), ayudan sin duda a entender una parte de las tendencias descentralizadoras y desconcentradoras, mostrando otros efectos de la especialización flexible menos deseables que los anteriores. El incremento de diversas formas de empleo precario en bastantes áreas, sectores y empresas afectadas por tales tendencias (especialmente cuando se trata de descentralizar capacidad, tareas de difícil mecanización, etc.), clave del creciente dualismo que opone un mercado de trabajo primario o formal, regulado institucionalmente y en retroceso, a otro secundario o informal, mucho más inestable, desregulado y en expansión, no es, por tanto, fruto de la casualidad.

En resumen, la lógica de la producción descentralizada, asociada al denominado sistema de especialización flexible, supone sin duda una transformación de evidente importancia en la organización industrial, que establece un nuevo marco para las decisiones de localización que adoptan un creciente número de empresas, favoreciendo así determinados cambios en la distribución de sus establecimientos y una densificación de las redes de flujos materiales e inmateriales que los interrelacionan.

Resulta, en cambio, más discutible suponer que este modelo ofrece una alternativa global que sustituye las formas de organización heredadas de la fase fordista (que en ciertos sectores y producciones parecen mantener su vigencia), o que reduce de modo espontáneo las contradicciones inherentes al propio sistema. Parece más coherente considerar que "la descentralización no es un proceso contrapuesto con los modelos de industrialización centralizados, sino que atendiendo a la especificidad de las variables técnicas, sociales e institucionales, el capital opta por establecer aquel modo de producción que permita la revalorización máxima de la tasa de ganancia" (Ybarra, J.A., 1991, 122).

Esa coexistencia actual de procesos centralizadores y descentralizadores resulta esencial para interpretar también los efectos territoriales derivados y, por consiguiente, las nuevas pautas de localización industrial dominantes, con las oportunidades y limitaciones que suponen para las áreas rurales. Pero antes de ahondar en tales cuestiones, resulta conveniente hacer mención específica de los espacios donde mejor parece haberse materializado la lógica de la especialización flexible.

3. LOS SISTEMAS PRODUCTIVOS LOCALES COMO EXPRESION TERRITORIAL DE LA ESPECIALIZACION FLEXIBLE.

Los procesos de descentralización productiva y formación de redes constituidas por PYMEs especializadas encuentran su mejor expresión en ciertos territorios

donde, a lo largo del tiempo, se ha generado un efecto de condensación capaz de favorecer el surgimiento y desarrollo de iniciativas locales, acompañadas en ocasiones por la llegada de inversiones exógenas. Estas áreas, denominadas genéricamente *sistemas productivos locales*, encuentran su principal referente en la noción de *distrito industrial*, propuesta por Marshall y recuperada por Becattini (1979 y 1987).

En la extensa bibliografía publicada en este último decenio, orientada a definir con creciente precisión la propia noción de distrito y a comprobar su capacidad para explicar realidades industriales concretas, primero en Italia y más tarde en otros muchos países (Bellandi, M., 1986; Costa, M.T., 1988 y 1992; Trullén, J., 1990; Ybarra, J.A., 1991; Pyke, F.-Becattini, G.,-Sengenberger, W., 1992; Courlet, C.-Pecqueur, B.-Soulage, B., 1993, etc.), se ha decantado una caracterización que incluye varios rasgos esenciales que conviene recordar al plantear más tarde su presencia relativa en los procesos de industrialización rural:

- concentración de PYMEs en un área de dimensiones restringidas que, con frecuencia, quedó al margen de los procesos de crecimiento industrial durante el período histórico precedente
- pervivencia y expansión basadas en la acumulación de economías externas a las empresas e internas al distrito derivadas de la propia concentración espacial y la constitución de un patrimonio de experiencia y cualificación profesional
- intensa división del trabajo interfirmas, generándose densas redes de relaciones, tanto materiales como intangibles (difusión de ideas e información, innovaciones incrementales de proceso o producto...)
- especialización en alguna rama o sector que facilita una especialización local identificable, siendo más frecuente en actividades donde resulta fácil segmentar el proceso en fases diferenciadas que pueden realizarse de forma separada, así como en productos de elevada elasticidad-renta, ciclo de vida corto y mercados segmentados
- coexistencia de relaciones de cooperación informal o formal en las fases de fabricación, comercialización o I+D (desde acuerdos temporales, a constitución de grupos de empresas, subcontratación...), con relaciones de competencia en los mercados de insumos y productos, que parecen actuar de forma combinada como estímulo a la innovación
- existencia de un mercado de trabajo relativamente flexible, poco regulado y con cierta tradición de iniciativas empresariales.

Mucho se ha debatido sobre los factores que pueden justificar la *cristalización* de estos sistemas productivos de base local en ciertos territorios y su ausencia en otros, abundando los estudios de caso que llegan a conclusiones no coincidentes. Dentro de esa variedad de explicaciones, la existencia de ciertas precondiciones relacionadas con un entorno social y una herencia cultural específicas (lo que Bagnasco denominó la *construcción social del mercado*) parece un primer factor clave de carácter suficientemente restrictivo como para plantear importantes dificultades a la hora de proponer políticas que intenten la reproducción del modelo en otras áreas. La presencia de un sistema de valores compartidos por la comunidad local, que actúa como amortiguador de la conflictividad social, somete la defensa de los diversos intereses a ciertas normas y favorece sinergias entre los agentes locales, se ha destacado como un primer requisito. Al tiempo, la pervivencia de un tejido social donde las relaciones familiares y comunitarias mantienen una cierta densidad, estructurando la sociedad local y sirviendo de soporte al mantenimiento de relaciones estables entre las empresas, justifica una combinación hasta cierto punto paradójica de *arcaísmo y modernidad*. En concreto, la funcionalidad de la familia ampliada, capaz de ofrecer cierta seguridad frente a la inestabilidad del mercado y propiciar la pluriactividad o el trabajo a tiempo parcial en su seno, ha sido frecuentemente destacada, al menos en las fases de desarrollo inicial de numerosos distritos. De este modo, aunque la propia dinámica de los distritos y su creciente apertura exterior reduce esa identidad socio-cultural, la reproducción del modelo parece difícil sin su presencia en ese período previo a la consolidación.

Un segundo factor de carácter estratégico y también limitante, destacado ya por Bagnasco en su análisis inicial de la Tercera Italia cuando alude al *agro urbanizado*, suele ser la existencia de un denso tejido de ciudades medias y pequeñas, que aseguran la provisión de servicios a las empresas y la existencia de equipamientos (educativos, asistenciales, financieros...) suficientes para un funcionamiento eficaz. La existencia de una cierta relación entre la red urbana y las redes empresariales ha sido crecientemente destacada y así, por ejemplo, afirmaciones recientes en el sentido de que "los sistemas industriales locales de España se sitúan, preferentemente, en ciudades medias" (Vázquez, A., 1992, 85) no dejan de alertar sobre la escala mínima exigida para la generación de economías externas.

Finalmente, la existencia de cierta tradición laboral autónoma, que facilita el surgimiento de iniciativas empresariales, y de una estructura socioeconómica favorable a la acumulación de pequeños capitales (agrarios, comerciales, artesanales...), resultan también aspectos frecuentemente destacados.

Cualesquiera que sean las condiciones de partida, el éxito o fracaso dependerá esencialmente del funcionamiento interno y la relación exterior ya mencionados. En tal sentido, parece aceptado que "el distrito es una construcción a partir de ventajas creadas y no innatas" (Courlet, C. et al., 1993, 9). Sin entrar en otras

consideraciones adicionales, que han sido ampliamente analizadas desde la óptica de la organización industrial, dos son los aspectos que parecen de especial interés desde una perspectiva geográfica y en relación con las políticas de desarrollo.

Un rasgo esencial destacado por todos los estudios sobre sistemas productivos locales es la relación dialéctica existente entre las condiciones del territorio –recursos humanos, naturales y de capital, accesibilidad, permeabilidad a innovaciones, etc.– y la generación de ventajas competitivas para las empresas allí instaladas. Esa revalorización del entorno territorial como factor estratégico a tener presente en las políticas de desarrollo queda claramente expresada cuando se afirma que “la densidad del tejido socioproductivo y el propio desarrollo del mercado local determinan la eficacia de los sistemas industriales descentralizados” (Costa, M.T., 1992, 19). Tal interpretación tampoco queda distante de la propuesta por Porter, cuando afirma que “la ventaja competitiva se crea y se mantiene mediante un proceso altamente localizado” (Porter, M.J., 1991, 45), y que ese proceso, en lugar de disolverse con la creciente mundialización de la economía, tiende por el contrario a verse reforzado. Puede ser de interés recordar que los determinantes de la ventaja competitiva, que actúan de modo integrado o sistémico, son, desde este planteamiento, los siguientes:

- las condiciones de los factores productivos del área, relacionadas con la cantidad, calidad y coste de la mano de obra, el capital, el conocimiento, las infraestructuras o los recursos naturales, así como la eficacia en su utilización (tecnología)
- las condiciones de la demanda interior (composición, dimensión y evolución), tanto final como empresarial, que puede incentivar la innovación para elevar la productividad, reducir costes y responder a las exigencias de los compradores
- la presencia y competitividad de otros sectores conexos y de apoyo con los que establecer relaciones comerciales y/o de colaboración, resultando de especial importancia los servicios a la producción
- la existencia de un ambiente empresarial donde se mantenga también cierto grado de rivalidad entre quienes compiten por los mismos mercados, generando una presión para invertir, innovar y mejorar la gestión
- las políticas gubernamentales tendentes a potenciar o cualificar los recursos locales, mejorar sus relaciones internas y externas, al tiempo que se asegura un marco de competencia (Porter, M.J., 1991, 108-238).

Un segundo rasgo igualmente importante y destacado con frecuencia suele

ser la capacidad mostrada por estos sistemas productivos locales para generar y difundir innovaciones en su interior, principalmente de carácter incremental y tanto relativas a procesos, productos u organización, aspecto en el que la idea de *medio innovador* propuesta por Aydalot y desarrollada por el GREMI resulta de particular interés (Maillat, D.-Perrin, J.C., 1992). La capacidad de aprendizaje relacionada con el *saber hacer* ("know how") local y la circulación de información por canales formales e informales entre las empresas, que facilita la reproducción y avance de la cultura técnica del medio, junto al *aprender haciendo* ("learning by doing") que conllevan las relaciones de subcontratación y comerciales, o la existencia de agentes locales (públicos/privados) implicados en el proceso innovativo, son factores clave en la consecución de tal objetivo.

4. IMPORTANCIA DE LOS SISTEMAS PRODUCTIVOS LOCALES PARA LA INDUSTRIALIZACIÓN EN ÁREAS RURALES

La noción de distrito industrial como exponente paradigmático de la especialización flexible no deja de resultar un modelo ideal surgido a partir de los ejemplos marshallianos iniciales, tamizado por la experiencia más reciente de la Tercera Italia, y trasladado después a la interpretación de situaciones múltiples que le han incorporado una gran cantidad de matices. La progresiva difusión del concepto, unida a su indudable éxito como argumento reorientativo para las políticas de desarrollo regional y local, justifica una utilización a veces abusiva del mismo en el intento de identificar distritos en lugares muy heterogéneos y en condiciones socioculturales, económicas y territoriales que difícilmente son compatibles con los supuestos originarios. A su vez, "la tendencia a agrupar procesos y áreas muy diversos en una categoría y luego tratarlos como un símbolo de la nueva era de acumulación" (Amin, A.-Robins, K., 1991, 183) plantea hoy un debate mucho más complejo sobre la efectiva importancia real, capacidad explicativa o mitificación de estos conceptos, que sólo será abordado aquí de forma indirecta (Hadjimichalis, C.-Papamichos, N., 1991; Amin, A.-Thrift, N., 1993).

La progresiva laxitud en la caracterización de distritos industriales y sistemas productivos locales, junto al importante número de publicaciones dedicadas en estos últimos años a su estudio y el deseo de encontrar casos que validen la teoría, aunque en ocasiones sea a costa de forzar la realidad, están en el origen de afirmaciones tan discutibles como la de Vázquez Barquero en el sentido de que "gran parte de las experiencias de industrialización local que se han analizado en España se ajustan al concepto de distrito marshalliano" (Vázquez, A., 1992, 88).

La inexistencia en nuestro país de censos industriales periódicos, capaces de ofrecer siquiera una panorámica de conjunto sobre la estructura y dinamismo industrial a escala municipal, y la consiguiente necesidad de sustituirlos por fuentes

de escasa fiabilidad o de ámbito restringido, hace difícil identificar tipos de estructuras productivas a esta escala, base para un trabajo de campo más pormenorizado utilizando la encuesta empresarial o la entrevista en profundidad. Sólo en ciertos ámbitos como la Comunidad Valenciana, los numerosos estudios publicados permiten un conocimiento global bastante detallado de la importancia, distribución territorial y organización interna de estos distritos (Trullén, J., 1990).

En ese contexto, los intentos de ofrecer una panorámica general sobre la identificación y localización de los sistemas productivos locales realizados hasta el momento, si bien suponen un valioso esfuerzo y un estímulo a continuar en esa línea de investigación, aparecen sesgados por la incorporación de una fuerte carga subjetiva en la selección de núcleos y áreas, ofreciendo unos resultados que en bastantes ocasiones se revelan poco compatibles con los alcanzados en estudios monográficos sobre ámbitos menos extensos. Este fue el caso del estudio promovido por el Instituto del Territorio y Urbanismo a mediados de la pasada década sobre las áreas rurales españolas con capacidad de desarrollo endógeno (Santacana, F. et al., 1987), o del mucho más reciente dirigido por Costa Campi y realizado por el CEP para la secretaría de Estado de Industria, que identifica en España un total de 143 sistemas productivos locales, al sumar a los más de 80 ejemplos recogidos en el estudio anterior toda una serie de núcleos, áreas e, incluso, un barrio urbano, situados principalmente en las aglomeraciones metropolitanas de Barcelona, Madrid, Valencia y el País Vasco¹.

Pese al interés de algunas de sus conclusiones, baste señalar aquí la escasa coincidencia entre el mapa de distribución de los sistemas productivos locales que sirve de base al estudio y los resultados de algunos estudios locales/comarcales publicados recientemente para la Comunidad de Madrid y las provincias limítrofes de las dos Castillas (Méndez, R. coord., 1993).

Por contra, en la mayoría de estudios disponibles sobre espacios rurales, la presencia de procesos industrializadores a escala comarcal/local dominados aún por microempresas escasamente capitalizadas y poco innovadoras, dedicadas a tareas simples y/o producciones en serie dentro de sectores maduros, poco relacionadas con el entorno empresarial y con escasa o nula incorporación de servicios avanzados, dependientes de subcontratación o de mercados finales externos,

1. La investigación, realizada sobre 23 zonas de características muy diversas, y a partir de una encuesta a tan sólo 234 empresas utilizando "un sistema de selección de carácter opinático, configurando a partir del conocimiento privilegiado que los expertos elegidos tienen de cada zona" (Costa, M.T., 1992, 27), plantea, además, el doble problema de valorar unos resultados globales extraídos a partir de situaciones locales heterogéneas o, por el contrario, diferenciar esas situaciones a partir de una muestra notoriamente insuficiente (promedio de diez encuestas por área).

y sin apenas control sobre los canales de distribución, resulta muy destacada. La explotación (o autoexplotación en el caso de cooperativas, trabajo familiar, etc.) de una mano de obra flexible (sobre todo mujeres y jóvenes), ante el intento de competir exclusivamente en costes, se aleja bastante de esa “vuelta de la mano de obra a la escena central, como elemento consciente y vital en la totalidad del proceso productivo” (Pyke, F., 1992, 108) que algunos identifican con el nuevo régimen de acumulación flexible. Los retos de la mundialización y la apertura externa están suponiendo, en ciertos sectores (confección, calzado, piel, juguete, componentes electrónicos...) y áreas, un endurecimiento de esas condiciones ante el creciente trasvase –o el riesgo de que se produzca– de esas tareas y producciones intensivas en trabajo, o de fuerte impacto ambiental, hacia países periféricos.

Pero tales constataciones no pretenden afirmar la inexistencia de sistemas productivos locales especializados, innovadores y dinámicos, lo que supondría una simplificación igualmente abusiva. Lo que, en cambio, pretende destacarse es que, frente a cualquier visión unilateral del proceso, en los espacios definidos como rurales por contraposición a los urbanos –lo que ya supone incorporar extensas áreas con rasgos y trayectorias totalmente contrapuestas– se yuxtaponen hoy procesos de industrialización con orígenes, razones, estructuras productivas y dinamismo igualmente heterogéneos, aspecto a tener en cuenta a la hora de proponer estrategias de actuación enmarcadas en unas políticas de desarrollo rural con frecuencia demasiado genéricas.

Si se consideran los desencadenantes del proceso, resulta bien conocida la distinción entre la industrialización alcanzada por valorización de los recursos endógenos y la vinculada a decisiones e inversiones de origen exógeno, muchas veces superpuestas a las anteriores. A su vez, dentro de la primera suele señalarse la distinción entre la pervivencia de actividades tradicionales, a veces de origen artesanal, que han resistido el paso del tiempo adaptándose a los nuevos marcos técnicos-productivos, y el surgimiento reciente de otras que ya responden a la lógica de la producción descentralizada (industria *difusa* y *espontánea* según la terminología de Housnel). Por su parte, la industria exógena puede responder al traslado de fábricas desde las áreas urbanas, la ampliación de empresas que abren un nuevo establecimiento al tiempo que mantienen los preexistentes, redistribuyendo a veces las tareas, o el surgimiento de nueva firmas propiedad de antiguos asalariados industriales residentes en ciudades, situaciones todas ellas que alcanzan su máximo desarrollo en las franjas periurbanas (Méndez, R., 1990).

Respecto a su funcionamiento y complejidad internas, cabe recordar la distinción hecha por Garofoli (1986) tipificando las cerca de 300 *áreas de especialización productiva y pequeña empresa* que identifica en Europa occidental, al disociar:

- las *áreas de especialización productiva*, formadas por PYMEs pertenecientes en su mayoría a un determinado sector de actividad en función de ciertos recursos o tradiciones locales, pero que no mantienen apenas interrelaciones, limitándose a competir en los mismos mercados
- los *sistemas de producción local*, definidos como áreas monoproductoras donde las empresas mantienen interrelaciones de sentido horizontal, combinando competencia y colaboración, en redes progresivamente densas
- las *áreas sistema*, que suponen el grado máximo de complejidad y solidez, al acentuarse la división del trabajo interfirmitas y diversificarse la gama de actividades y productos, aumentando los flujos intersectoriales y la presencia de servicios de apoyo a la producción

A estos tres tipos deben sumarse otras formas de organización industrial también presentes en el mundo rural como pueden ser las áreas donde se mantiene la pluriactividad y la diversificación industrial, sin apenas presencia de redes internas, o aquellas otras dependientes de una o varias grandes empresas, generadoras de economías de enclave o, por el contrario, capaces de inducir el surgimiento de PYMEs subcontratadas en su entorno. Pese a que la búsqueda de criterios de clasificación más rigurosos se aleja de los objetivos del presente texto, la simple relación de situaciones que acaba de hacerse señala la multiplicidad de procesos industrializadores que se localizan en áreas rurales, directamente relacionados con la reestructuración que afecta al sistema industrial en su conjunto.

En resumen, la generalización del modelo de especialización flexible, así como de los sistemas productivos locales y distritos industriales como formas de organización y localización alternativas, está lejos de quedar demostrada. Las formas de articulación empresarial/territorial emergentes parecen combinar nuevas oportunidades para las pequeñas empresas y ciertos espacios antes calificados de periféricos, con nuevas formas de dominación y desigualdad que aprovechan las innovaciones técnico-productivas para acentuar la división del trabajo y la consiguiente jerarquización, tanto entre empresas, como entre sectores, categorías sociolaborales y territorios, entendidas como estrategias convergentes para asegurar la revalorización del capital y una mayor tasa de ganancia. Tal interpretación coincide con la de Ybarra, cuando afirma que "la industrialización difusa o la descentralización de la industria no es una estrategia generalizada a cualquier espacio, tiempo o actividad. Más bien encontramos el hecho de que atendiendo a la especificidad territorial, histórica, social, tecnológica, productiva e institucional, las estrategias de industrialización son diferentes, si bien estarían basadas en la misma racionalidad económica que impone el sistema de valores capitalistas" (Ybarra, J.A., 1991, 139).

En cualquier caso, la experiencia de algunos distritos industriales, pese a la dificultad que conlleva su traslación en sentido estricto, sí permite deducir sugerencias de interés en la propuesta de políticas de desarrollo rural tendentes a lograr una mayor eficacia productiva y una creciente equidad social y territorial (Dini, M., 1992).

5. INDUSTRIALIZACION Y DESARROLLO RURAL: ALGUNAS PROPUESTAS DE ACTUACION

De lo planteado hasta el momento se deduce la consolidación de una lógica productiva y territorial que genera oportunidades y riesgos para las áreas rurales, que deben ser tenidos en cuenta por las diversas políticas que operan en estos espacios. Sin entrar ahora en la enumeración de estrategias pormenorizadas, sí pueden comentarse algunos de los objetivos y líneas de actuación más frecuentes en los documentos oficiales, incorporando algunas propuestas al debate abierto en la actualidad. Un primer referente de interés son las observaciones realizadas por la Comisión de las Comunidades Europeas en su documento sobre "El futuro del mundo rural" (1988), y las contenidas en el informe preliminar sobre "El desarrollo del mundo rural en España" (1992), promovido por el Ministerio de Agricultura.

Lo más característico de ambos documentos, cuya línea argumental y definición de actuaciones están muy próximas, es la presentación de propuestas genéricas para la industria rural orientadas a lograr una mayor diversificación de las economías rurales basada en la "revalorización del propio potencial de desarrollo y en la creación de pequeñas y medianas empresas" (Comisión de las Comunidades Europeas, 1992, 15). Tras identificar las oportunidades que hoy se abren para el crecimiento industrial de las áreas rurales y los principales obstáculos que se interponen en el camino, se llega a la definición de criterios de actuación, que pretenden superar las tradicionales políticas de incentivos financieros, suelo e infraestructura, y que pueden resumirse en tres fundamentales:

- Aceptación de un cierto reagrupamiento de las actividades que, permitiendo la obtención de economías externas, aseguren al tiempo un relativo equilibrio en su distribución territorial, para lo que se hace necesario potenciar centros intermedios (ciudades pequeñas) de empleo y servicios, calificados como *subpolos de desarrollo* en terminología de rancia tradición.
- Apoyo directo a las PYMEs, fomentando los aspectos formativos (de empresarios y trabajadores), informativos (difusión de innovaciones y conocimiento de mercados exteriores), de cooperación entre empresas, así como facilitando el acceso a las redes de telecomunicación o al crédito en condiciones favorables, y agilizando lo relativo a tramitación administrativa.

- Estímulo a la mejora cuantitativa y cualitativa de los servicios a la producción, actuando tanto sobre la oferta como sobre la demanda empresarial mediante la creación de centros especializados, reducción de costes, formación de grupos de empresas para el acceso a algunos más complejos y avanzados, etc.

Suscribiendo el interés genérico de estas propuestas, sólo cabe señalar que muchas de ellas se identifican con el fomento de los sistemas regionales de innovación y la cooperación interempresarial, pues sólo a esta escala cabe pensar en la posibilidad de generar actuaciones en tal dirección desde las instancias públicas (Silva, V., 1991 y 1993; Méndez, R., 1993).

Pero, tal como se intentó poner de manifiesto anteriormente, la diversidad de espacios que se acogen al calificativo de rurales, así como de procesos industrializadores que coexisten en la actualidad con trayectorias y problemas muy diversos, no puede en ningún caso ser ignorada a riesgo de caer en propuestas excesivamente genéricas. En tales condiciones, parece deseable añadir a las anteriores propuestas otras más específicas, lo que exige un esfuerzo previo de tipificación y diferenciación territorial que aún no ha sido seriamente abordado.

En la búsqueda de actuaciones más próximas a las condiciones de los diferentes espacios, cobran notable interés propuestas como la de Ferrão, que establece una tipología básica de áreas rurales con características industriales diferenciadas, proponiendo para cada ámbito unas líneas de intervención prioritarias (Ferrão, J., 1992, 40-45). Tal propuesta resulta un interesante punto de partida para un debate orientado a ofrecer respuestas progresivamente afinadas a los actuales problemas económicos del mundo rural.

La tipificación de áreas se hizo considerando cuatro tipos de variables: nivel de industrialización, localización concentrada o dispersa, intensidad de flujos interempresariales locales y especialización/diversificación productiva. De ahí se deriva una división en siete espacios-tipo, proponiéndose en cada caso las intervenciones prioritarias que recoge el cuadro adjunto (cuadro 1), orientadas a combinar el apoyo directo a las empresas con la recualificación del medio en que se asientan.

Así, según el nivel de industrialización alcanzado, las necesidades oscilan entre el estímulo al surgimiento de proyectos y el asesoramiento/apoyo financiero propio de fases iniciales, o la mejora de los canales de promoción y comercialización en donde existe una tradición artesanal con posibilidades reales de movilización, hasta la consolidación de las redes empresariales, la cooperación y el fomento de la innovación incremental en situaciones de desarrollo intermedio, o el fomento de la capacidad exportadora y ciertos servicios avanzados (I+D, transferencia tecnológica...) allí donde existe ya un verdadero distrito industrial en funcionamiento. Por su

Cuadro 1
Promoción de la Industria rural según tipos de áreas

| TIPOS DE AREAS | | ACTUACIONES PRIORITARIAS | VALORIZAR | | APOYAR | |
|--|-----------------------------------|--|-----------|---------|----------|-------|
| | | | OFERTA | DEMANDA | EMPRESAS | MEDIO |
| A. INDUSTRIALIZACION ESCASA O NULA | A.1. SIN TRADICION ARTESANAL | Desarr. cultura empresarial; formación; moviliz. capitales | | x | | x |
| | A.2. CON TRADICION ARTESANAL | Idem. + Control calidad y promoción/comercialización | x | | x | |
| B. INDUSTRIALIZACION MEDIA/NO INTEGRADA | B.1. SIN APENAS INVERSION EXOGENA | Innovación transversal; gestión empresas; tecnología y servicios de apoyo poco especializados (difusión información, consultoría.) | x | x | x | (x) |
| | B.2. CON INVERSION EXOGENA | | | | | |
| C. INDUSTRIALIZACION DENSA CON FUERTE ESPECIALIZACION PRODUCTIVA (ECONOMIAS DE ESCALA/REDES) | | Innovación vertical; servicios estratégicos; exportación | (x) | x | | x |
| D. AGLOMERACIONES DE TAMAÑO MEDIO (ECON. URBANIZACION Y MAYOR CENTRALIDAD) | D.1. DIVERSIFICACION SECTORIAL | Semejante a B, incorporando I+D | | x | | x |
| | D.2. ESPECIALIZACION PRODUCTIVA | Semejante a C, incorporando I+D | | x | | x |

Fuente: J. Ferrão, 1992, 41.

parte, la búsqueda de un cierto nivel de integración entre el tejido local y la industria exógena allí donde ésta aparece puede resultar una estrategia complementaria tendente a evitar la aparición de verdaderas economías de enclave. La formación de los recursos humanos, la búsqueda de formas de financiación adaptadas a las específicas necesidades de las PYMEs, o la agilización de los trámites burocráticos parecen, en cambio, necesidades comunes cualquiera que sea el grado de desarrollo industrial alcanzado, aunque su importancia sea proporcionalmente mayor en las fases más incipientes.

Como resumen de lo expuesto debe insistirse en cuatro ideas básicas que intentaron destacarse en las páginas precedentes. En primer lugar, los actuales cambios en la organización de los procesos productivos, que otorgan creciente protagonismo a las tendencias descentralizadoras y desconcentradoras, están lejos de favorecer un simple proceso de reequilibrio territorial en el que la pequeña empresa y los sistemas productivos locales se convierten en protagonistas principales, sino que la nueva lógica emergente modifica algunas pautas de localización precedentes, generando nuevos conflictos y contradicciones que no pueden ser ignorados. Esto abre nuevas oportunidades a la industrialización de ciertas áreas rurales, que pueden valorizar sus ventajas comparativas, pero sólo una política de apoyo tendente a superar algunos de sus tradicionales déficits, evitando que los actuales procesos consoliden nuevas formas de dependencia, puede impulsar un verdadero desarrollo. En esa dirección, las políticas de promoción industrial deben reorientar decididamente sus tradicionales criterios de actuación, sustituyendo la simple asistencia por un fomento más eficaz de las iniciativas empresariales y una mejora del entorno económico, social y ambiental en que éstas operan. Finalmente, tanto en el análisis de la lógica productiva y territorial neofordista, con sus implicaciones diversas según territorios, como en el diseño de políticas más eficaces, queda amplio terreno para la investigación y la reflexión, capaces de propiciar un debate que dista mucho de haberse agotado.

BIBLIOGRAFIA

- AMIN, A.-ROBINS, K. (1991). "Distritos industriales y desarrollo regional: Límites y posibilidades". *Sociología del Trabajo*, Siglo XXI, nº extra, pp. 131-229.
- AMIN, A.-THRIFT, N. (1992). "Neo-marshallian nodes in global networks". *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 16, nº 4, pp. 571-587.
- ARRIGHI, G. (1980). "La crisis en relación con la fuerza estructural de la clase obrera". En *La izquierda ante la crisis económica mundial*. Madrid, Pablo Iglesias, pp. 18-27.
- BECATTINI, G. (1979). "Dal settore industriale al distretto industriale. Alcune considerazioni sull'unità di indagine dell'economia industriale". *Rivista di Economia Politica e Industriale*, vol. V, nº 1, pp. 303-313.
- BECATTINI, G. comp. (1987). *Mercato e forze locali: il distretto industriale*. Bolonia, Il Mulino.
- BELLANDI, M. (1986). "El distrito industrial en Alfred Marshall". *Estudios Territoriales*, nº 20, pp. 31-44.
- BENKO, G.-DUNFORD, M. edits. (1991). *Industrial change & regional development*. Londres, Belhaven Press.
- CARAVACA, I. (1991). "Descentralización productiva y nuevos modelos de articulación territorial y urbana". *Sociedad y Territorio. XII Congreso Nacional de Geografía*. Valencia, A.G.E., pp. 425-430.
- COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1992). *El futuro del mundo rural*. Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- COSTA, M.T. (1988). "Descentramiento productivo y difusión industrial. El modelo de especialización flexible". *Papeles de Economía Española*, nº 35, pp. 251-276.
- COSTA, M.T. (1992). "Cambios en la organización industrial: cooperación local y competitividad internacional. Panorama general". *Economía Industrial*, nº 286, pp. 19-36.
- COURLET, C.-PECQUEUR, B.-SOULAGE, B. (1993). "Industrie et dynamiques de territoires". *Revue d'Economie Industrielle*, nº 64, pp. 7-21.
- CUADRADO, J.R. ET ALIA (1992). *El desarrollo del mundo rural en España. Informe preliminar*. Madrid, MAPA, 2 vols.
- DINI, M. (1992). "Los distritos industriales desde el punto de vista de las políticas industriales". *Las políticas de promoción industrial. IV Jornadas de Geografía Industrial*. Salamanca, Grupo de Geografía Industrial, A.G.E., pp. 59-80.
- ETXEZARRETA, M. (1988). "El desarrollo rural: una aproximación a planteamientos actuales". *Documentación Social*, nº 72, pp. 81-104.
- FERRÃO, J. (1992). *Serviços e inovação. Novos caminhos para o desenvolvimento regional*. Oeiras, Celta Editora.
- GAROFOLI, G. (1986). "Areas de especialización productiva y pequeña empresa en Europa". *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, nº 8-9, pp. 143-172.

- GATTO, F. (1989). "Cambio tecnológico neofordista y reorganización productiva. Primeras reflexiones sobre sus implicaciones territoriales" *EURE*, Santiago de Chile, nº 47, pp. 7-34.
- HADJIMICHALIS, C.-PAPAMICHOS, N. (1991). "Desarrollo local en el sur de Europa: hacia una nueva mitología". *Estudios Regionales*, nº 26, pp. 113-144.
- LEWIS, J.R.-WILLIAMS, A.M. (1987). "¿Descentralización de la producción o desarrollo endógeno?". *Estudios Territoriales*, nº 23, pp. 95-122.
- LIPIETZ, A.-LEBORGNE, D. (1988). "L'après fordisme et son espace". *Les Temps Modernes*, nº 501, pp. 75-114.
- MAILLAT, D.-PERRIN, J.C. edits. (1992). *Entreprises innovatrices et développement territorial*. Neuchâtel, IRER-GREMI.
- MENDEZ, R. (1990). "Procesos de industrialización en áreas rurales". En F. Molineiro: *Los espacios rurales. Agricultura y sociedad en el mundo*. Barcelona, Ariel, pp. 348-370.
- MENDEZ, R. (1993). "Las políticas regionales de innovación en la promoción del desarrollo". *EURE*. Instituto de Estudios Urbanos, Santiago de Chile, nº 58, pp. 29-47.
- MENDEZ, R. coord. (1993). *Difusión metropolitana de la industria y competencia interregional: impactos económico-territoriales para la Comunidad de Madrid*. Madrid, Comunidad de Madrid.
- MOULAERT, F.-SWYNGEDOUW, E. (1991). "Regional development and the geography of the flexible production system. Theoretical arguments and empirical evidence". En Hilpert, E. edit. *Regional innovation and decentralization. High tech industry and government policy*. Londres, Routledge, pp. 239-265.
- PIGA, M.L. (1994). *Imprenditorialità e gestione dello sviluppo*. Sassari, Edizioni di Iniziative Culturali.
- PIORE, M.J.-SABEL, C.F. (1990). *La segunda ruptura industrial*. Madrid, Alianza.
- PORTER, M.J. (1991). *La ventaja competitiva de las naciones*. Buenos Aires, Vergara.
- PYKE, F. (1992). "Pequeñas empresas, distritos industriales y desarrollo regional". *Economía Industrial*, nº 287, pp. 107-112.
- PYKE, F.-BECATTINI, G.-SENGENBERGER, W. edits. (1990). *Los distritos industriales y las pequeñas empresas*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2 volúmenes.
- QUEVIT, M. (1986). *Le pari de l'industrialisation rurale*. Lausana, Editions Régionales Européennes.
- SANTACANA, F. et alia (1987). *Areas rurales con capacidad de desarrollo endógeno*. Madrid, ITUR.
- SILVA, V. (1993). "Cooperación interempresarial: desafío a las políticas regionales". *Serie Ensayos, ILPES*, Santiago de Chile.
- STÖHR, W. (1992). "Estrategias de desarrollo local para hacer frente a la crisis local". *EURE*, nº 55, pp. 5-11.

- STORPER, M. (1993). "Regional *worlds* of production: learning and innovation in the technology districts of France, Italy and the USA". *Regional Studies*, vol. 27.5, pp. 433-455.
- TRULLEN, J. (1990). "Caracterización de los distritos industriales. El distrito industrial marshalliano en el debate actual sobre desarrollo regional y localización industrial". En Velarde, J. et al. edits. *La industria española, recuperación, estructura y mercado de trabajo*. Madrid, Economistas, pp. 169-193.
- TRULLEN, J. (1992). "Eficacia productiva y cooperación entre empresas locales. La aproximación desde la teoría marshalliana del distrito industrial". *Economía industrial*, nº 286, pp. 37-41.
- VAZQUEZ, A. (1988). *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*. Madrid, Pirámide.
- VAZQUEZ, A. (1992). "Articulación de los sistemas productivos locales con los sistemas de las ciudades". *Economía industrial*, nº 287, pp. 85-94.
- VAZQUEZ, A. (1993). *Política económica local. La respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo*. Madrid, Pirámide.
- VV.AA. (1991). "¿Neofordismo o especialización flexible?". *Sociología del Trabajo*, nº extra.
- YBARRA, J.A. (1991). "La racionalidad económica de la industrialización descentralizada". *Sociología del Trabajo*, nº extra, pp. 121-146.