

LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA EN DISTRITOS INDUSTRIALES. REALIDAD DE UN CONCEPTO PARA LA PYME Y EL TERRITORIO

JOSEP-ANTONI YBARRA

Universidad de Alicante

Una iniciativa como la propuesta por esta revista para el caso español es sumamente oportuna; en contados momentos se ha tenido ocasión de hacer un examen sobre el distrito industrial, advirtiendo dónde se estaba, así como por dónde se podría continuar. Vaya, por tanto, la felicitación a los organizadores del evento que va a permitir hacer este tipo de balance.

Valorar desde España el alcance y el efecto del distrito como instrumento de análisis y quizás de política industrial exige una consideración previa: la valoración de lo que ha significado para el pensamiento económico español la aparición del concepto de distrito. Una cosa es el impacto que el concepto de distrito tiene como instrumento de análisis y de política, y otra la influencia que ello haya tenido en la nueva concepción que sobre el desarrollo industrial se puede tener. Sin pretender una valoración exhaustiva en ninguno de los dos aspectos mencionados, se van a plantear algunas consideraciones que creemos pueden ayudar en un examen crítico necesario.

El desarrollo de este artículo se ha dividido en cuatro partes. En una primera se expone la realidad actual de los Sistemas Productivos Locales (SPLs) en España. Una segunda nos situará en el nacimiento del concepto en España. En una tercera se tratará de analizar el funcionamiento de los distritos en nuestro país. Y ya, por fin, en el último apartado se harán algunas

precisiones sobre la política llevada en España en torno a los distritos industriales. Se acabará con una breve conclusión sobre el significado y el alcance del concepto para la economía española.

LA REALIDAD CUANTITATIVA DEL DISTRITO INDUSTRIAL EN ESPAÑA †

Parece obligado hacer una valoración cuantitativa de aquello que consideramos como objeto principal de estudio: los distritos industriales. Sin embargo, ¿existen éstos?, ¿cuán puros o perfectos son los distritos que existen?, ¿dónde están, cómo se desarrollan? Al margen de lo amplia y compleja que pueda ser la respuesta, no cabe duda de que el distrito industrial es un concepto para perfeccionar, una idea que permite analizar realidades y, sobre todo, un instrumento que puede justificar una política de desarrollo. Dicho esto, entendemos que los distritos industriales en términos puros son eso, instrumentos que permiten analizar la realidad concreta, no pura, existente.

Por ello se puede advertir un volumen abundante de trabajos, estudios, análisis y propuestas que sobre distritos industriales y sobre SPLs se han podido hacer en España. Desde los pioneros de Vázquez Barquero, Maite Costa Campi, Paco Celada, Juanjo Castillo o los míos, hechos a finales de los ochenta, hasta los más recientes, propuestos por el gobierno vasco, el grupo andaluz de Inmaculada Caravaca, las múltiples tesis sobre *clusters*, etc., son prueba del interés que desde hace casi veinte años tienen los distritos y los SPLs en España.

¿En qué sectores y en dónde se sitúan estos SPLs en la actualidad? Esta pregunta la respondemos a partir de un trabajo de investigación reciente, hecho por un equipo de la Universidad de Alicante, en el que se analizan todos los SPLs españoles. Al margen de la especificidad que requeriría el análisis, baste ahora decir tres cuestiones concretas sobre estos SPLs:

1 En el conjunto de los SPLs españoles en el año 2000 se llegan a localizar el 40 % de las empresas industriales españolas, lo que, en términos de empleo, significa el 56 % del empleo industrial español.

2 Estos SPLs responden a una triple dinámica industrial. Unos deben ser considerados como tradicionales (textil, calzado, juguete, mueble); otros responden a dinámicas derivadas de los ajustes productivos de los años setenta y ochenta (corredor de Madrid, confección junto a los grandes núcleos poblacionales o maquinaria); y en otros casos resultan SPLs emergentes en torno a la química, electrónica y óptica, así como distritos en el sector turístico, que requerirían un análisis específico y no serán el objeto de nuestra observación en este momento.

3 Hay una gran disparidad de situaciones; SPLs más o menos consolidados, próximos a los prototipos más característicos, etc.

LA INTRODUCCIÓN DEL CONCEPTO DE DISTRITO EN ESPAÑA ¶

La introducción del concepto de distrito en España ha tenido dos vías: la teórica y la de los hechos. Cabe advertir que fue por la vía de los hechos por la que primero se manifestó la existencia de distritos en España; después se racionalizó esa figura con el concepto teórico de distrito industrial.

Los hechos se pueden agrupar en dos grandes bloques:

□ En primer lugar están los hechos de la tradición. En España había un conjunto de áreas en el que la tradición había mantenido unos núcleos de industrialización dispersa en el territorio. En ellos se daban actividades con su origen en los recursos endógenos;

eran núcleos que habían mantenido el hilo industrial a través de la historia y la tradición. Estos núcleos de tradición en la industrialización rural (como los calificó algún que otro autor) posteriormente van a enmarcarse en lo que será una línea de trabajos conceptuales de *milieux innovateurs*.

□ El segundo gran bloque es el que surge a finales de los setenta y mucho más extensamente a lo largo de los ochenta. En ese momento se produce en España un proceso de descentralización productiva, resultado de una reconversión más o menos encubierta. Esta descentralización se deriva tanto de razones técnico-productivas, como de reajustes laborales; hay entonces una expulsión laboral de sectores estructurados verticalmente. La consecuencia inmediata es la aparición de pequeñas unidades productivas en las periferias de las grandes concentraciones a la búsqueda de abarataamientos de costes directos de producción.

Ya sea por la tradición o por la descentralización, entonces son conocidos en algunos sectores y territorios de la economía española aspectos relativos a la preponderancia de las pymes, a la concentración industrial, a la especialización territorial, a la importancia de las pequeñas y medianas empresas en los mercados exteriores, a la fuerza de la tradición, al trabajo de la mujer, al trabajo bien hecho como señas de identidad de las artesanías, al conocimiento productivo localizado, etc.

Todos ellos eran aspectos parciales de algo que no alcanzábamos a identificar o a interpretar como unitario. Nuestra interpretación era parcial; veíamos aspectos aislados, pero no se llegaba a hilvanar un discurso que uniera todas esas piezas del tapiz y que hasta finales de los años ochenta no supimos coser todas esas piezas con la teoría de los distritos industriales. Es el concepto de distrito industrial el modelo teórico que permite unir todas esas caras y cosas de un mismo fenómeno que conocíamos. En España disponíamos de elementos parciales de la teoría y del concepto, pero la interpretación general vino de la mano del distrito industrial, proporcionado por la tradición analítica italiana de la mano de Becattini.

Hasta entonces, las interpretaciones que se tenían de la existencia de núcleos de pymes especializados en producciones determinadas se debían a la tradición científica. Fundamentalmente se había partido de la tradición de «desarrollo endógeno», algo que Giorgio Fuà, en los años sesenta, había tratado de mostrar, de acuerdo con las potencialidades de los recursos locales.

Por su parte, los analistas de la descentralización productiva trataban de explicar la aparición de las nuevas estructuras de empresas de pequeña dimensión, de acuerdo con la tradición más laboral y sindicalis-

ta. Otras ponían el énfasis en explicar la aparición de redes de pymes como un elemento innovador en la reestructuración organizativa que se estaba produciendo. Así, cada cual tenía sus razones.

Y ésta es otra de las características de los análisis de distrito en la experiencia española: cada visión y cada análisis lo ha hecho de forma aislada del resto. De esta forma, ocurre que la interdisciplinariedad, tan necesaria para analizar e interpretar aspectos sociales como es la figura del distrito, es algo que ha sido excepcional en la tradición investigadora de los distritos en España. Los puntos de vista han sido visiones separadas; la economía del trabajo ha estado lejos de la economía regional; la economía regional, poco ha dicho de la economía industrial; la economía laboral ha estado ausente de la economía de la empresa; la historia, esa vieja desconocida para la economía industrial, etc.

A pesar de ello, estas actividades no centrales de la situación industrial española podían llegar a representar un tercio o más de la industria en general, aunque localizadas en determinadas áreas, llegan a ocupar más de la mitad de su actividad general. En determinados momentos, la capacidad competitiva de estas áreas ha contribuido a que la balanza de pagos de la economía española llegase a equilibrarse. De esta forma, y aunque puede parecer una exageración, en determinados momentos la prosperidad general de España se ha derivado de la de estos enclaves productivos que llamamos Sistemas Productivos Locales.

Al margen de la importancia relativa que se le quiera dar, lo que resulta indiscutible es que los sistemas productivos en España han supuesto una vía alternativa al modelo de desarrollo que podría presentarse como homogéneo. No es ninguna exageración advertir que las formas de desarrollo han sido múltiples y que el Distrito Industrial (DI) puede ser una de ellas. Sin embargo, para el caso español, estas vías de desarrollo, al menos las que se derivan del modelo del DI, se han interpretado como anecdóticas, como excepciones o como casos, y no como elementos a valorar en un modelo interpretativo que pretende alcanzar el rango de teoría explicativa y predictiva de dinámicas de desarrollo económico.

¿Y ello por qué?, ¿por qué los distritos industriales en España se han analizado como anécdotas más que como variables a considerar de un modelo más amplio y consistente? Para responder a esta pregunta caben varias interpretaciones.

La primera se refiere al peso de las corrientes analíticas y su importancia en el pensamiento económico español. Así, en los análisis económicos españoles no se ha destacado en ningún momento la importancia de las pymes y ni siquiera se ha debatido. Es-

to es, en la tradición analítica española sobre organización industrial, son las variables económico-financieras las que van a prevalecer sobre los elementos que van a decidir en cualquier estrategia a tomar. En el pensamiento analítico español una función de costes es un sumatorio de variables económico-financieras. Sólo excepcionalmente puede advertirse que esa función esté influida por elementos del entorno y de la historia.

Desde la academia era difícil entender, sin llegar a desentonar o a exagerar, que la historia y el lugar tienen algo que decir al explicar la conformación, las ventajas, las capacidades que una empresa tiene para competir. Y la gravedad del tema reside en que, al igual que la academia, tampoco la política lo aceptaba. Ésta sería la segunda de las razones que argumentamos como explicativa de la poca o nula presencia que la pyme ha tenido en el discurso económico de la realidad española: la política ha estado alejada de las necesidades de las pymes.

Es cierto, no obstante, que en algunos momentos y en algunos territorios esta postura no era tan generalizada, caso de las propuestas de las ZURs en el marco de los planes de reconversión de los años ochenta o en el impulso de la conformación de institutos tecnológicos en el País Valenciano, durante la época del gobierno regional socialista, si bien, en general, cabe afirmar sin temor a equivocarse ni a exagerar que, en España el diagnóstico en torno a la pyme no se ha introducido en el debate corriente político y ni siquiera en el técnico-económico. De hecho, aún hay quien piensa indiscriminadamente sobre las desventajas y los costes inherentes a la pyme para ser eficiente técnicamente. Se puede afirmar, entonces, que los SPLs y los distritos en España nacen de forma autónoma, se desarrollan sin intervención y se llegan a reestructurar sin apenas directrices políticas.

EL FUNCIONAMIENTO INTERNO DE LOS DISTRITOS INDUSTRIALES EN ESPAÑA †

Los distritos industriales básicamente han sido focos de actividad, empleo, cambio, reformas, adaptación a los mercados exteriores, e incluso, en algunos casos, hasta de modernización, tal y como se pretendía de forma global como objetivo general de la política española. Al margen de la madurez o no de estos distritos, lo que a nuestro juicio destaca en los SPLs españoles es su forma de funcionar. Así, son distritos que en general basan su competitividad en la subcontratación que encuentran en las empresas de su entorno, pero que alcanzan la competitividad externa del distrito a través de la competencia interna vía precios.

Esta subcontratación podría haber sido un elemento de innovación. Sin embargo, la subcontratación y descentralización españolas se convierten en un pro-

ceso de abaratamiento de costes directos de producción vía precios. No está en la mente práctica, en el debate científico, o en las propuestas políticas la idea de compatibilizar la competencia con la cooperación. Esto es, la fórmula española es diferente de lo que podría ser la fórmula estándar y más pura de distrito, como pueda ser alcanzar la competitividad externa derivada de la cooperación interna para la innovación.

De una manera esquemática y un tanto simplista se puede decir que en los distritos españoles la competencia prevalece sobre la cooperación, y el precio sobresale sobre cualquier otra variable competitiva. ¿Y ello por qué? Porque como advertíamos anteriormente, la concepción que ha existido en España sobre la pyme ha sido la de la marginalidad, la excepción, la anécdota. Y un distrito o un SPLs en el caso español es un sumatorio de empresas de pequeña dimensión, en donde puede haber economías externas, pero la idea funcional que prevalece es otra, es la de la empresa aislada. Y ante la concepción de la empresa aislada —competitiva de forma extensiva— es evidente que la gran empresa siempre será más competitiva que la pequeña y mediana.

Ello ha conducido a que aparezcan lo que pueden calificarse como distritos bloqueados, en los cuales, su incapacidad de competitividad más que vía precios y ante un nivel tan exigente de competencia como el que se da en el interior del distrito, descubrimos diseconomías considerables. Todo ello conduce a una esclerosis-endurecimiento organizativos que se traduce en más costes y en más tiempo para dar respuesta a los cambios de mercado y, sobre todo, a la pérdida de competitividad frente a otras áreas.

Quizás este panorama es excesivamente exagerado, pero se requiere pensar con realismo sobre las nuevas circunstancias en las que se está desarrollando la idea de distrito en España. Y es que aún, y a pesar de que las anteriores consideraciones que se han hecho sobre el distrito en España puedan ser relativizadas, no cabe duda de que estamos ante unas nuevas circunstancias ya no sólo políticas sino económicas.

Así, el modelo económico español ha cambiado sensiblemente; este era un modelo en el que en el mejor de los casos la cultura industrial estuvo presente y en el que podrían definirse, entre las variables competitivas, elementos tales como el trabajo bien hecho, el conocimiento, la cooperación, la identidad productiva, la cohesión social, las expectativas profesionales, etc., aspectos todos ellos de los que se han podido servir los distritos para funcionar durante un largo periodo. Sin embargo, elementos como la globalización, la deslocalización, el turismo de masas o la construcción, han hecho cambiar ahora los valores productivos del distrito. ¿Qué hacer? ¿pueden resistir aquellos valores industriales tradicionales a los nuevos?

¿QUÉ POLÍTICA INDUSTRIAL HA HABIDO EN ESPAÑA PARA LOS DISTRITOS INDUSTRIALES? ▼

Dos consideraciones previas. La primera consideración que hay que hacer en el caso español gira en torno a la política distritual en el marco y en la concepción de la política en general y de la industrial en particular. ¿Qué opinión le puede merecer a los dirigentes y a los ideólogos sindicales, políticos y empresariales españoles la pretensión de llevar a cabo una política para la pyme, y más concretamente para las situadas en territorios específicos no políticamente sensibles?

Quiero recordar que en España no hemos tenido un Togliati, y que los planteamientos de la izquierda oficial española han sido de corte fordista y estatalista, hasta que en 1977 se rompe con el Partido Comunista de la Unión Soviética. La concepción sindical tradicional de la empresa es la típica verticalmente organizada, propia de la concentración fordista, cuya fortaleza sindical se desprendía del tamaño empresarial.

Esa concepción respondía a una doble razón: por un lado, político-ideológica, sobre la fortaleza de la concentración obrera identificada con la dimensión empresarial; y por otro, a la idea económico-financiera de que la gran empresa es más fuerte que la pyme.

Por su parte, la derecha nunca ha entendido el porqué de la participación de los trabajadores y autónomos en los procesos productivos, su política siempre se ha basado en planteamientos centralistas de los grandes sectores y grandes empresas, nada de pymes ni de aspectos regionales.

A estas dos concepciones, tanto de derecha como de izquierda, hay que sumar el enorme peso de la dictadura franquista y la herencia que ello supone a cualquier nivel de la organización socio-productiva se deja sentir. En el franquismo imperaba un funcionamiento basado en el paternalismo económico a todos los niveles (patronal y sindicalmente), lo que ha reprimido y castrado a una sociedad civil fuerte, articulada y bien organizada, para que pueda desarrollar un capital social necesario en el desarrollo del distrito.

La segunda consideración es que, en el caso de que pudiésemos afirmar que ha habido algún tipo de política distritual española, ésta se ha visto solapada por las medidas de apoyo a la pyme, y a su vez, la política para la pyme se ha entendido en España como un instrumento para la generación de empleo fundamentalmente. Es evidente que si esta secuencia hubiese sido efectiva, los resultados hubiesen sido otros muy distintos. En cualquier caso, la política de fomento, de apoyo a la pequeña y mediana empresa, se ha entendido prácticamente como sustitutiva y única de lo que podría ser un elemento impulsor de la generación de empleo. Estas consideraciones son

importantes para entender los difíciles derroteros por los que ha podido discurrir la política pensada y hecha para la pyme y el distrito.

Centrándonos ya en esa política, caben ahora dos observaciones. La primera, sobre la política distrital en España, que, salvo en casos muy excepcionales, se ha hecho con retraso. Ello se justifica sobre la base de que los distritos y los SPLs han funcionado sin política; no la han necesitado para ir adaptándose a las nuevas coyunturas y han sobrevivido sin esa política. Entonces ¿qué necesidad hay de hacer política en unas realidades productivas que han logrado funcionar?

Una segunda observación en torno de la política distrital española es que ha estado dirigida a la pyme de forma genérica. De esta manera, la política industrial para la empresa más pequeña se ha diseñado tradicionalmente para la empresa singular, para la unidad singular, como si se tratase de una gran empresa. Sin embargo, la política distrital no puede ser otra que de ayuda y promoción específica a los «sistemas productivos» y no un discurso genérico de servicio «a la empresa». Y este último ha sido el que se ha oído repetidamente en el caso español, sin que en la mayoría de las ocasiones ni siquiera se haya materializado.

Como se advierte, para el desarrollo del distrito es importante hacer una política común. De esta forma, la pyme competitiva es incomprensible fuera del marco de referencia, fuera de un sistema de empresa, o fuera de un sistema territorial integrado. Por tanto, la política distrital se concreta en el ámbito del lugar en el que se desenvuelve la empresa, y no en el terreno de la dimensión empresarial.

Todo ello ha sido prácticamente irrelevante e incomprensible, tanto para los sujetos económicos como para los políticos españoles. Y, sin embargo, las oportunidades para haber cambiado las concepciones políticas en España en pro de una política industrial activa de carácter territorial y local han sido considerables.

Así, la ocasión fundamental la brinda el reparto competencial que ofrece la Constitución Española de 1978 para poder llevar a cabo una política industrial en el ámbito regional y la aprobación de los diferentes estatutos de autonomía con la potestad de diseñar políticas industriales diferenciadas atendiendo a las distintas regiones españolas. Los estatutos de autonomía permiten llevar a cabo políticas mucho más localizadas y focalizadas de las que hasta ese momento habían sido las habituales en España, salvo en el período de las ZURs de los planes de reconversión de los años ochenta, propuestos por el PSOE

A pesar de todo, esta potestad no se ha traducido en la práctica en que se desarrolle una política más localizada, por varias razones. La primera, porque los

estatutos de autonomía permitían desarrollar políticas regionales, pero la región debía, a su vez, descentralizar para poder ser consecuente con los objetivos iniciales, y ello en la mayoría de los casos no se ha producido. Descentralizar la política de formación, reciclaje, innovación, comercialización, promoción, etc., son requisitos necesarios para poder llevar a cabo una política industrial en el distrito y todo ello resulta en la práctica imposible de impulsar. La capacidad financiera de las entidades locales para promover políticas de desarrollo industrial es muy limitada, quedando reservada su influencia práctica a los aspectos relacionados con el suelo y su uso.

Por otro lado, cabe advertir, igualmente, que en España hay problemas por resolver entre los agentes económicos, al considerar la política industrial en su ámbito territorial en tanto que ésta generalmente se negocia a través de dos frentes:

1] Institucionalmente, los agentes, sindicatos y empresarios ofrecen su representatividad a escala nacional (central).

2] Igualmente cabe advertir cómo la política industrial se ha basado muchas veces en concertaciones hechas desde ámbitos globales a través de «convenios oficiales».

Todo ello impide que se adviertan las «especificidades» que tienen sectores y/o territorios en los que los distritos industriales exigen una especificidad en estas instituciones.

Frente a estas propuestas centrales aparecen las de los distintos gobiernos regionales, que, en el mejor de los casos, a través de los centros tecnológicos están llevando a cabo políticas en cuanto a prestación de servicios, asesoramiento técnico e investigación aplicada. Éstas son las políticas más próximas y realistas que se llevan a cabo en España dirigidas a los distritos industriales, lo cual no significa que tengan un gran alcance, ya que en la práctica se concentran, quizás en exceso, en aspectos formativos fruto de la limitación presupuestaria en la que se desenvuelven.

Frente a esto, llama poderosamente la atención la inexistencia de acciones, de programas y de políticas distritales por parte de los propios distritos existentes y por parte de los agentes situados en estos distritos. Ni las patronales ni los sindicatos ni los entes locales están visualizando y externalizando la realidad existente, promocionando sus productos, reivindicando sus necesidades específicas.

Y ya, por último, y con objeto de completar el panorama, cabe mencionar una enorme confusión, por la clusterización de la economía española, como si en ello nos fuera la vida y la política para las pymes y los territorios especializados en un tipo de actividad determi-

nada. La proliferación del fenómeno del *cluster* en la economía española obedece más a una operación comercial y de *marketing* que de auténtico análisis de las capacidades que los distintos territorios pueden tener.

A MODO DE BREVE CONCLUSIÓN ▼

El concepto de distrito en España se ha caracterizado por su compromiso. Compromiso teórico y compromiso social. Es cierto que los niveles de entusiasmo y adhesión no son generalizables para la colectividad científica ni para el mundo político y so-

cial español. No obstante, no es menos cierto que en la medida en que se avanza con la intención de mejorar las condiciones de vida de los conciudadanos, el concepto de distrito industrial en España ayuda tanto en los análisis como en la práctica política. Por todo ello, debemos concluir con un agradecimiento al hecho de haber podido compartir el concepto con sus generadores e impulsores (el grupo del profesor Becattini) y de haber participado de los análisis que de ese concepto se han podido derivar, porque, en definitiva, vienen a permitirnos mejorar no sólo el nivel de conocimiento, sino las perspectivas de bienestar material de la sociedad en la que vivimos.