

**Joan Noguera Tur,  
Javier Esparcia Pérez, eds.**

# **Nuevos factores de desarrollo territorial**



**PUV**



# Nuevos factores de desarrollo territorial

Joan Noguera Tur y  
Javier Esparcia Pérez  
(eds.)

Universitat de València  
2006

Colección: Desarrollo Territorial, 5  
Director de la colección: Joan Romero  
Cátedra de Geografía Humana. Universitat de València

Consejo editorial:

Inmaculada Caravaca	Universidad de Sevilla
Josefina Gómez Mendoza	Universidad Autónoma de Madrid
Oriol Nel·lo	Universitat Autònoma de Barcelona
Andrés Pedreño	Universidad de Alicante
Ricardo Méndez	Consejo Superior de Investigaciones Científicas
Rafael Mata	Universidad Autónoma de Madrid
Julia Salom	Universitat de València



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional.

© Los autores, 2008

© De esta edición: Publicacions de la Universitat de València, 2008

<http://puv.uv.es>

[publicacions@uv.es](mailto:publicacions@uv.es)

Composición y maquetación: Addenda, 08010 Barcelona. [www.addenda.es](http://www.addenda.es)

Diseño de la cubierta: Joan Noguera Tur

ISBN: 978-84-370-7104-6 (papel)

ISBN: 978-84-9134-981-5 (PDF)

DOI: <http://dx.doi.org/10.7203/PUV-OA-981-5>

Edición digital

# Contenidos

Índice de figuras y tablas .....	15
Introducción	
<i>Joan Noguera Tur y Javier Esparcia Pérez</i> .....	21
<b>PARTE 1 LOS NUEVOS FACTORES PARA EL DESARROLLO DE LOS TERRITORIOS: MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO</b>	
<b>CAPÍTULO 1 Marco teórico-conceptual</b>	
<i>Andrew K. Copus</i> .....	31
1.1 Perifericidad espacial y perifericidad no espacial .....	32
1.1.1 La aproximación tradicional al concepto de <i>perifericidad</i> .....	32
1.1.2 Explicaciones tradicionales de la desventaja asociada a la perifericidad .....	33
1.1.3 Importancia de la perifericidad espacial en el desarrollo económico territorial .....	34
1.1.4 Indicadores convencionales de la perifericidad espacial .....	36
1.1.5 Desarrollo de un indicador específico para medir la perifericidad espacial .....	37
1.1.6 Aplicación del indicador de perifericidad espacial a las regiones europeas .....	38
1.1.7 La perifericidad espacial como factor explicativo de las diferencias regionales en el grado de desarrollo económico .....	41
1.1.8 El cálculo de la perifericidad no espacial (PnE) como residual .....	43
1.1.9 Una tipología de la perifericidad no espacial (PnE) ..	46

## Contenidos

1.1.10	La creciente importancia de la perifericidad no espacial (PnE) . . . . .	47
1.1.11	Los elementos de la perifericidad no espacial (PnE) . . . . .	49
1.1.12	Calidad de las infraestructuras de las NTIC y disponibilidad de capital humano asociado . . . . .	50
1.1.13	Calidad de las redes empresariales locales . . . . .	51
1.1.14	Calidad del capital social . . . . .	51
1.1.15	Gobierno del territorio (estructuras institucionales locales, redes y procesos) . . . . .	52
1.1.16	Conclusiones . . . . .	53
	<b>Bibliografía</b> . . . . .	54
 <b>CAPÍTULO 2 Aspectos metodológicos: estructura de la investigación</b> <i>Joan Noguera Tur y Javier Esparcia Pérez</i> . . . . .		59
2.1.	<b>Estructura general de la investigación</b> . . . . .	59
2.1.1	Conceptualización de la perifericidad no espacial y elaboración de indicadores . . . . .	61
2.1.2	Conceptualización del factor «nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones» y valoración de su impacto sobre la perifericidad no espacial . . . . .	62
2.1.3	Conceptualización del factor «innovación y redes empresariales» y valoración de su impacto sobre la perifericidad no espacial . . . . .	63
2.1.4	Conceptualización del factor «gobierno del territorio» y valoración de su impacto sobre la perifericidad no espacial . . . . .	64
2.1.5	Conceptualización del factor «capital social» y valoración de su impacto sobre la perifericidad no espacial . . . . .	65
2.1.6	Conceptualización del factor «actividad turística» y valoración de su impacto sobre la perifericidad no espacial . . . . .	66
2.1.7	Configuración del trabajo de campo . . . . .	67
2.1.8	Buenas prácticas . . . . .	68
2.1.9	Análisis de políticas que afectan a la perifericidad . . . . .	69
2.1.10	Identificación de indicadores de la perifericidad no espacial . . . . .	70
2.2	<b>La metodología de la investigación en las áreas de estudio españolas</b> . . . . .	70
2.2.1	Encuestas y entrevistas realizadas . . . . .	71
2.2.2	Reuniones de trabajo: los seminarios regionales . . . . .	79
	<b>Bibliografía</b> . . . . .	80

<b>CAPÍTULO 3</b>	<b>Los componentes de la perifericidad no espacial.</b>	
	<b>Nuevos factores de desarrollo territorial: elementos conceptuales</b>	
	<i>Andrew K. Copus</i> . . . . .	81
3.1	Nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones . .	81
3.1.1	Análisis bibliográfico . . . . .	81
3.1.2	Resultados del trabajo de campo . . . . .	84
3.1.3	Comparación entre las áreas A y B . . . . .	86
3.1.4	¿Un modelo de comercio electrónico? . . . . .	88
3.1.5	Infraestructuras de telecomunicación . . . . .	89
3.1.6	Las políticas públicas de apoyo a las NTIC . . . . .	90
3.2	Redes empresariales e innovación . . . . .	91
3.2.1	Análisis bibliográfico . . . . .	91
3.2.2	Definiciones e hipótesis . . . . .	92
3.2.3	El trabajo de campo: los resultados de las entrevistas a empresarios . . . . .	95
3.2.4	Redes empresariales y accesibilidad . . . . .	97
3.2.5	Innovación empresarial y accesibilidad . . . . .	99
3.2.6	Impacto de las redes empresariales en el funcionamiento de la economía regional . . . . .	102
3.2.7	Conclusiones . . . . .	102
3.3	Marco institucional y gobernanza . . . . .	103
3.3.1	Marco conceptual . . . . .	104
3.3.2	Preguntas a las que trata de responder la investigación .	109
3.3.3	Resultados . . . . .	110
3.3.4	Conclusiones . . . . .	113
3.4	Capital social . . . . .	114
3.4.1	Introducción . . . . .	114
3.4.2	Aplicación empírica del concepto en el marco del proyecto AsPIRE . . . . .	117
3.4.3	Principales resultados . . . . .	119
3.4.4	Valoraciones y conclusiones generales . . . . .	127
3.5	La actividad turística como factor de desarrollo en regiones periféricas . . . . .	128
3.5.1	Introducción . . . . .	128
3.5.2	Marco conceptual . . . . .	128
3.5.3	Preguntas a las que la investigación trata de dar respuesta	131
3.5.4	Los cuestionarios turísticos . . . . .	132
3.5.5	Resultados: características de los mercados y productos turísticos . . . . .	133
3.5.6	Factores locacionales . . . . .	137
3.5.7	Función de la perifericidad espacial y la perifericidad no espacial . . . . .	140

## Contenidos

3.6 Una visión integrada de la perifericidad no espacial a partir del análisis de los NFDT .....	142
3.6.1 Introducción .....	142
3.6.2 Conveniencia de una aproximación integrada .....	142
3.6.3 ¿Es necesario añadir el concepto de PnE a la ya compleja terminología del desarrollo regional? .....	146
3.6.4 Conclusiones del análisis empírico del proyecto AsPIRE .....	150
Bibliografía .....	151

## PARTE 2 RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN EN LAS ÁREAS DE ESTUDIO DE ESPAÑA

### CAPÍTULO 4 Las áreas de estudio: L'Alcoià - Foia de Castalla y el Camp de Morvedre - Alto Palancia

*Carmen Pastor Gradolí y Vicente Ferrer Sanantonio* ..... 163

4.1 Presentación de las áreas de estudio (I). Región A: L'Alcoià - Foia de Castalla .....	163
4.1.1 Descripción general del territorio .....	163
4.1.2 Localización, transporte y comunicaciones .....	168
4.1.3 Recursos naturales y medio ambiente .....	173
4.1.4 Estructura y distribución de la población .....	173
4.1.5 Estructura económica y empleo .....	174
4.1.6 Procesos recientes y tendencias de la actividad económica .....	178
4.1.7 Dinamismo económico, distribución territorial de la actividad y calidad de vida .....	180
4.1.8 Gobernanza .....	183
4.1.9 Economía social .....	184
4.1.10 Otros aspectos del capital humano y social .....	187
4.1.11 El entorno de la política regional .....	188
4.1.12 Los recursos y la actividad turística .....	189
4.1.13 Conclusiones e hipótesis .....	191
4.2 Presentación de las áreas de estudio (II). Región B: Camp de Morvedre - Alto Palancia .....	192
4.2.1 Descripción general del territorio .....	192
4.2.2 Localización, transporte y comunicaciones .....	195
4.2.3 Recursos naturales y medio ambiente .....	197
4.2.4 Estructura y distribución de la población .....	198
4.2.5 Estructura económica y empleo .....	199
4.2.6 Procesos recientes y tendencias de la actividad económica .....	200



4.2.7	Dinamismo económico, distribución territorial de la actividad y calidad de vida	202
4.2.8	Gobierno del territorio	203
4.2.9	Economía social	204
4.2.10	Otros aspectos del capital humano y social	206
4.2.11	El entorno de la política regional	207
4.2.12	Los recursos y la actividad turística	208
4.2.13	Conclusiones e hipótesis	209
	Bibliografía	210
	Fuentes estadísticas de las tablas	215

**CAPÍTULO 5** Resultados de la investigación (1). Los nuevos factores de desarrollo territorial en las áreas de estudio. Región A: L'Alcoià - Foia de Castalla

*Joan Noguera Tur, Vicente Ferrer Sanantonio y Javier Esparcia Pérez* . . . 219

5.1	El papel de las redes de empresas y la innovación	219
5.1.1	Introducción	219
5.1.2	La muestra de empresas	220
5.1.3	Características de las empresas	222
5.1.4	Tipología de redes de empresas	225
5.1.5	Innovación empresarial	228
5.1.6	Rendimiento de la empresa	230
5.1.7	Redes y rendimiento de las empresas	231
5.1.8	Redes de empresas e innovación empresarial	232
5.1.9	Innovación y rendimiento de las empresas	233
5.1.10	Accesibilidad geográfica	234
5.1.11	Las relaciones de las empresas con las instituciones de gobierno	235
5.1.12	Asociacionismo empresarial	236
5.1.13	Consideraciones finales	237
5.1.14	Conclusión	238
5.2	El papel de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (NTIC)	238
5.2.1	Las NTIC en la competitividad de la región	239
5.2.2	La utilización de las NTIC por parte de las empresas	241
5.2.3	El papel de las NTIC en las instituciones	242
5.2.4	Conclusión	246
5.3	Capital social	247
5.3.1	El capital social como factor de desarrollo y competitividad regional	247
5.3.2	Selección de la muestra.	248

## Contenidos

5.3.3	Organizaciones, orígenes y circunstancias	249
5.3.4	Mandato, poder de la organización y legitimidad para actuar	250
5.3.5	Activos y afiliación	251
5.3.6	Objetivos y funcionamiento	252
5.3.7	Actividades y acciones (procesos mediante los que se genera capital social)	253
5.3.8	Resultados, beneficios, logros	254
5.3.9	Obstáculos y barreras al desarrollo económico local/regional	256
5.3.10	Percepción de la cultura local / actividad organizacional	257
5.3.11	Conclusiones.	258
5.4	Sistema y capacidad de gobierno	259
5.4.1	La gobernanza como factor de desarrollo y competitividad territorial	259
5.4.2	Selección de la muestra	260
5.4.3	Organización de la red de gobernanza	261
5.4.4	El papel de las organizaciones y sus objetivos en el desarrollo local/regional.	261
5.4.5	Gobierno regional: influencia y poder individual de las organizaciones	264
5.4.6	Gobierno local/regional: colaboración institucional	265
5.4.7	Desarrollo de visiones y estrategias locales/regionales	267
5.4.8	Foros interorganizacionales	270
5.4.9	Estructura de gobierno y actitudes de las organizaciones	270
5.4.10	Conclusión	274
5.5	La actividad turística	275
5.6	Conclusión	277
5.6.1	El área de estudio: L'Alcoià - Foia de Castalla	278
Bibliografía		281

## **CAPÍTULO 6** Resultados de la investigación (2). Los nuevos factores de desarrollo territorial en las áreas de estudio. Región B: Camp de Morvedre - Alto Palancia

<i>Joan Noguera Tur, Vicente Ferrer Sanantonio y Javier Esparcia Pérez</i>	283	
6.1	El papel de las redes de empresas y la innovación	283
6.1.1	Introducción	283
6.1.2	La muestra de empresas	284
6.1.3	Características de las empresas	286
6.1.4	Tipología de redes empresariales	289

6.1.5	Innovación empresarial	293
6.1.6	Rendimiento de la empresa	294
6.1.7	Redes y rendimiento de las empresas	296
6.1.8	Redes de empresas e innovación empresarial	297
6.1.9	Innovación y rendimiento de las empresas	298
6.1.10	Accesibilidad geográfica	299
6.1.11	Las relaciones de las empresas con las instituciones de gobierno	300
6.1.12	Las relaciones de las empresas desde el asociacionismo	301
6.1.13	Consideraciones finales	302
6.1.14	Conclusión	302
6.2	El papel de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (NTIC)	303
6.2.1	El papel de las NTIC	303
6.2.2	Las NTIC en la competitividad de la región	303
6.2.3	La utilización de las NTIC por parte de las empresas	305
6.2.4	La utilización de las NTIC en las instituciones	307
6.2.5	Conclusión	310
6.3	Capital social	311
6.3.1	El capital social como factor de desarrollo y competitividad regional	311
6.3.2	Selección de la muestra	312
6.3.3	Organizaciones, orígenes y circunstancias	313
6.3.4	Mandato, poder de la organización y legitimidad para actuar	314
6.3.5	Activos y afiliación	316
6.3.6	Objetivos y funcionamiento	316
6.3.7	Procesos mediante los que se genera capital social	317
6.3.8	Resultados, beneficios, logros	318
6.3.9	Obstáculos y barreras al desarrollo económico local/regional	319
6.3.10	Percepción de la cultura local/actividad organizacional	319
6.3.11	Conclusiones	321
6.4	Sistema y capacidad de gobierno	321
6.4.1	La gobernanza como factor de desarrollo y competitividad territorial	321
6.4.2	Selección de la muestra	322
6.4.3	Organización de la red de gobernanza	323
6.4.4	El papel de las organizaciones y sus objetivos en el desarrollo local/regional	323
6.4.5	Gobierno regional: influencia y poder individual de las organizaciones	325

## Contenidos

6.4.6	Gobierno local/regional: colaboración institucional . .	327
6.4.7	Desarrollo de visiones y estrategias locales/regionales .	328
6.4.8	Foros interorganizacionales . . . . .	331
6.4.9	Estructura de gobierno y actitudes de las organizaciones .	332
6.4.10	Conclusión . . . . .	335
6.5	Actividad turística . . . . .	336
6.6	Conclusión . . . . .	338
6.6.1	El área de estudio: el Camp de Morvedre - Alto Palancia .	339
	Bibliografía . . . . .	342

## PARTE 3 BUENAS PRÁCTICAS Y RECOMENDACIONES

### CAPÍTULO 7 Buenas prácticas para minimizar el impacto negativo de la perifericidad espacial y no espacial

	<i>Carmen Pastor Gradolí</i> . . . . .	347
7.1	Introducción . . . . .	347
7.1.1	Finalidad y objetivos . . . . .	347
7.1.2	Argumentación de la búsqueda de buenas prácticas en el marco del trabajo de investigación . . . . .	348
7.2	Enfoque metodológico . . . . .	349
7.2.1	Análisis bibliográfico . . . . .	349
7.2.2	Recopilación de ejemplos de buenas prácticas en las áreas de estudio . . . . .	350
7.2.3	Criterios para la identificación de ejemplos de buenas prácticas . . . . .	351
7.3	Buenas prácticas y recomendaciones para contrarrestar las desventajas debidas a la perifericidad no espacial . . . . .	353
7.3.1	Recomendaciones y buenas prácticas - NTIC . . . . .	353
7.3.2	Recomendaciones y buenas prácticas - Redes empresariales . . . . .	357
7.3.3	Recomendaciones y buenas prácticas - Gobernanza . . . . .	361
7.3.4	Recomendaciones y buenas prácticas - Capital Social .	366
7.3.5	Recomendaciones y buenas prácticas - Actividad Turística . . . . .	369
7.4	Ejemplos de buenas prácticas detectados en el marco del proyecto AsPIRE . . . . .	372
7.4.1	Introducción . . . . .	372
7.4.2	Análisis de buenas prácticas del proyecto AsPIRE - Capital social . . . . .	374
7.4.3	Análisis de buenas prácticas del proyecto AsPIRE - Gobernanza . . . . .	375

7.4.4	Análisis de buenas prácticas del proyecto AsPIRE - Nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (NTIC) .....	376
7.4.5	Análisis de buenas prácticas del proyecto AsPIRE - Redes empresariales e innovación .....	377
7.4.6	Análisis de buenas prácticas del proyecto AsPIRE - Turismo .....	377
7.4.7	Análisis de buenas prácticas del proyecto AsPIRE - Análisis de elementos transversales: innovación y capacidad de transferencia .....	378
7.5	Síntesis y conclusiones .....	382
	Bibliografía .....	383

## PARTE 4 ANÁLISIS DE POLÍTICAS CON IMPACTO EN LA PERIFERICIDAD

### CAPÍTULO 8 Análisis de políticas con impacto en la perifericidad espacial y no espacial

	<i>Joan Noguera Tur y Vicente Ferrer Sanantonio</i> .....	389
8.1	Las políticas de la Unión Europea para contrarrestar la perifericidad espacial y no espacial .....	389
8.1.1	Perifericidad y políticas públicas .....	389
8.1.2	Análisis de políticas y programas con impacto en la perifericidad espacial y no espacial .....	392
8.1.3	Una tipología de políticas públicas destinadas a contrarrestar los efectos de la perifericidad espacial y no espacial .....	413
8.2	Análisis de la percepción subjetiva de los efectos de las políticas públicas sobre la perifericidad, y selección de la «estrategia política óptima» .....	426
8.2.1	Las políticas públicas pueden contrarrestar o reforzar la perifericidad .....	427
8.2.2	Enfoque metodológico .....	429
8.2.3	Resultados .....	431
	Bibliografía .....	460

## PARTE 5 CONCLUSIONES

### CAPÍTULO 9 Conclusiones

	<i>Joan Noguera Tur y Andrew k. Copus</i> .....	465
9.1	Nuevos factores de desarrollo territorial .....	465

## Contenidos

9.1.1	Conclusiones generales para la región A (periférica y dinámica): L'Alcoià - Foia de Castalla . . . . .	466
9.1.2	Conclusiones generales para la región B (accesible y relativamente desfavorecida): Camp de Morvedre - Alto Palancia . . . . .	467
9.1.3	El NFDI «redes empresariales e innovación» . . . . .	468
9.1.4	El NFDI «tecnologías de la información y las comunicaciones» . . . . .	474
9.1.5	El NFDI «capital social» . . . . .	478
9.1.6	El NFDI «gobernanza» . . . . .	483
9.1.7	El NFDI «turismo» . . . . .	487
9.1.8	La accesibilidad y el transporte como factores de desarrollo territorial . . . . .	490
9.2	Análisis de datos e indicadores . . . . .	492
9.3	Análisis de políticas y de buenas prácticas . . . . .	493
9.4	Valoración global del concepto de perifericidad no espacial . . . . .	494

# Índice de figuras y tablas

## FIGURAS

Figura 0.1	Estructura de la investigación en el proyecto AsPIRE .	24
Figura 0.2	Regiones de estudio del proyecto AsPIRE . . . . .	25
Figura 1.1	Indicador de referencia de la perifericidad espacial (IRPE) calculado para las regiones NUTS 3 de la UE-15 . . . . .	39
Figura 1.2	Indicador nacional de la perifericidad espacial (INPE) calculado para las regiones NUTS 3 de cada uno de los estados de la UE-15 . . . . .	40
Figura 1.3	IRPE y PIB por trabajador (NUTS 3) . . . . .	43
Figura 1.4	Distribución espacial de los residuales de la regresión entre el IRPE y el PIB por trabajador (regiones NUTS 3 de la UE-15) . . . . .	45
Figura 1.5	Desviaciones con respecto al desarrollo económico regional esperado: las regiones tipos A y B . . . . .	46
Figura 1.6	Elementos clave de la perifericidad no espacial . . . . .	49
Figura 2.1	Estructura de la investigación en el proyecto AsPIRE .	60
Figura 3.1	Impacto de las redes empresariales en el funcionamiento de las empresas . . . . .	94
Figura 3.2	Redes verticales y horizontales e hipótesis de desarrollo local . . . . .	95
Figura 3.3	Redes empresariales y perifericidad . . . . .	98
Figura 3.4	Innovación y redes empresariales (a) . . . . .	100
Figura 3.5	Innovación y redes empresariales (b) . . . . .	101
Figura 3.6	Innovación y redes empresariales (c) . . . . .	101
Figura 3.7	Los tres actores más influyentes en el desarrollo económico de las regiones de estudio . . . . .	111

## Índice de figuras y tablas

Figura 3.8	Eficacia de los instrumentos e incentivos para el desarrollo regional . . . . .	112
Figura 3.9	Las dos dimensiones principales del capital social . . .	118
Figura 3.10	Percepción de los turistas sobre las características del producto turístico . . . . .	135
Figura 3.11	Perifericidad y fuentes de ventaja competitiva . . . . .	141
Figura 3.12	Conceptos de PE y PnE en una región periférica pero dinámica (tipo A) . . . . .	144
Figura 3.13	Una tipología regional simple de la relación PE/PnE .	145
Figura 3.14	Relaciones dinámicas entre PE y PnE . . . . .	145
Figura 3.15	Selección de explicaciones sobre el dinamismo económico regional . . . . .	146
Figura 3.16	Un sistema de innovación . . . . .	149
Figura 4.1	Localización de la comarca de L'Alcoià - Foia de Castalla . . . . .	165
Figura 4.2	Red regional de carreteras y vías férreas . . . . .	172
Figura 4.3	Mapa institucional de L'Alcoià - Foia de Castalla . . . .	186
Figura 4.4	Localización del territorio del Camp de Morvedre - Alto Palancia . . . . .	194
Figura 4.5	Mapa institucional del Camp de Morvedre - Alto Palancia . . . . .	205
Figura 7.1	Los componentes de las buenas prácticas . . . . .	373
Figura 8.1	Teoría Centro-Periferia, NFDY y el papel de la actuación pública en la perifericidad . . . . .	427
Figura 8.2	Conceptualización de la acción pública en las regiones A y B . . . . .	428

## TABLAS

Tabla 1.1	Interpretaciones en relación con los patrones espaciales y las dinámicas económicas regionales que se derivan de los principales índices de perifericidad .	42
Tabla 2.1	Entrevistas realizadas . . . . .	72
Tabla 2.2	Entrevistas a empresarios. Desglose sectorial . . . . .	74
Tabla 2.3	Entrevistas a empresarios. Distribución por municipios . . . . .	74
Tabla 2.4	Listado de las organizaciones entrevistadas en las áreas de estudio . . . . .	75
Tabla 2.5	Tipología de la muestra de organizaciones . . . . .	76
Tabla 3.1	Encuesta telefónica: especialización por sectores . . .	85
Tabla 3.2	Distribución sectorial de la muestra de empresas entrevistadas en las 12 áreas de estudio del proyecto AsPIRE . . . . .	96



Tabla 3.3	Acceso a redes por parte de las empresas entrevistadas en las regiones tipos A y B . . . . .	97
Tabla 3.4	Actividades principales en las que actúan las redes de capital social . . . . .	123
Tabla 3.5	Principales logros de las redes de capital social . . . . .	124
Tabla 3.6	Percepciones de la cultura local. Porcentajes «positivos» . . . . .	125
Tabla 3.7	Percepciones sobre la estructura de la gobernanza. Porcentajes «positivos» . . . . .	126
Tabla 3.8	Comparación de la pertenencia a redes (%) . . . . .	126
Tabla 3.9	Resumen de los datos turísticos . . . . .	133
Tabla 3.10	Rasgos predominantes en la promoción turística de las regiones de estudio . . . . .	134
Tabla 3.11	Motivos del desplazamiento turístico (frecuencias) . . . . .	135
Tabla 3.12	Valoraciones del producto turístico por los turistas . . . . .	136
Tabla 3.13	Percepción de los turistas sobre accesibilidad y coste (frecuencias) . . . . .	137
Tabla 3.14	Influencia de la localización en el producto y mercado turístico (regiones A) . . . . .	138
Tabla 3.15	Influencia de la localización en el producto y mercado turístico (regiones B) . . . . .	139
Tabla 4.1	Indicadores relativos a la perifericidad (a). L'Alcoià - Foia de Castalla . . . . .	170
Tabla 4.2	Indicadores relativos a la perifericidad (b). L'Alcoià - Foia de Castalla . . . . .	171
Tabla 4.3	Indicadores de la estructura económica y el empleo. L'Alcoià - Foia de Castalla . . . . .	175
Tabla 4.4	Indicadores de dinamismo económico y calidad de vida. L'Alcoià - Foia de Castalla . . . . .	181
Tabla 4.5	Indicadores de desigualdad. L'Alcoià - Foia de Castalla . . . . .	182
Tabla 4.6	Áreas de contacto entre intereses de la sociedad civil y el sector público. L'Alcoià - Foia de Castalla . . . . .	184
Tabla 4.7	Indicadores de capital humano. L'Alcoià - Foia de Castalla . . . . .	187
Tabla 4.8	Indicadores de marco e impacto de la política regional. L'Alcoià - Foia de Castalla . . . . .	188
Tabla 4.9	Indicadores de la actividad turística. L'Alcoià - Foia de Castalla . . . . .	189
Tabla 4.10	Indicadores estándar relativos a la perifericidad (a). Camp de Morvedre - Alto Palancia . . . . .	196
Tabla 4.11	Indicadores estándar relativos a la perifericidad (b). Camp de Morvedre - Alto Palancia . . . . .	197

## Índice de figuras y tablas

Tabla 4.12	Indicadores de la estructura económica y el empleo. Camp de Morvedre - Alto Palancia . . . . .	201
Tabla 4.13	Indicadores de dinamismo económico y calidad de vida. Camp de Morvedre - Alto Palancia . . . . .	203
Tabla 4.14.	Indicadores de capital humano. Camp de Morvedre - Alto Palancia . . . . .	207
Tabla 4.15	Indicadores de marco e impacto de la política regional. Camp de Morvedre - Alto Palancia . . . . .	207
Tabla 4.16	Indicadores de la actividad turística. Camp de Morvedre - Alto Palancia . . . . .	208
Tabla 5.1	Sectores entrevistados . . . . .	221
Tabla 5.2	Número de entrevistas por municipio . . . . .	222
Tabla 5.3	Nivel de formación académica del empresariado (%) . . . . .	223
Tabla 5.4	Otras características del empresariado . . . . .	224
Tabla 5.5	Indicadores de variabilidad de las redes . . . . .	227
Tabla 5.6	Nivel de provisión de infraestructuras y servicios de telecomunicaciones . . . . .	240
Tabla 5.7	Redes de TIC (costes) . . . . .	240
Tabla 5.8	Utilización de las NTIC por las empresas . . . . .	241
Tabla 5.9	Valoración de las NTIC en el funcionamiento de las empresas (%) . . . . .	242
Tabla 5.10	Muestra de instituciones entrevistadas . . . . .	249
Tabla 5.11	Titularidad de las iniciativas (número de instituciones) . . . . .	250
Tabla 5.12	Distribución de la procedencia de los fondos de las instituciones . . . . .	251
Tabla 5.13	Constitución de los miembros de las organizaciones . . . . .	252
Tabla 5.14	NFDT que están integrados en los objetivos centrales de las instituciones entrevistadas . . . . .	253
Tabla 5.15	Valoración de la cultura y las actitudes de las instituciones, agencias y organizaciones (en %) . . . . .	257
Tabla 5.16	Funciones prácticas de las instituciones en el desarrollo local . . . . .	261
Tabla 5.17	Funciones que debería realizar la institución entrevistada . . . . .	263
Tabla 5.18	La visión regional vista por las instituciones . . . . .	267
Tabla 5.19	Valoración de la estructura de gobernación . . . . .	271
Tabla 5.20	Valoración de la cultura y las actitudes de las instituciones, agencias y organizaciones (en %) . . . . .	272
Tabla 5.21	Establecimientos turísticos . . . . .	276
Tabla 6.1	Sectores entrevistados . . . . .	285
Tabla 6.2	Número de entrevistas por municipio . . . . .	286
Tabla 6.3	Nivel de formación académica del empresariado (%) . . . . .	288
Tabla 6.4	Otras características del empresariado . . . . .	289

Tabla 6.5	Indicadores de variabilidad de las redes . . . . .	291
Tabla 6.6	Nivel de provisión de infraestructuras y servicios de telecomunicaciones . . . . .	304
Tabla 6.7	Redes de NTIC (coste) . . . . .	305
Tabla 6.8	Utilización de las NTIC por las empresas . . . . .	305
Tabla 6.9	Valoración de las NTIC en el funcionamiento de las empresas (%) . . . . .	306
Tabla 6.10	Total de la muestra . . . . .	313
Tabla 6.11	Titularidad de las iniciativas (número de instituciones)	313
Tabla 6.12	Distribución de la procedencia de los fondos de las instituciones . . . . .	315
Tabla 6.13	Constitución de los miembros de las organizaciones	315
Tabla 6.14	NFDT integrados en el objetivo central de las instituciones entrevistadas . . . . .	316
Tabla 6.15	Valoración de la cultura y las actitudes de las instituciones, agencias y organizaciones (en %) . . . .	320
Tabla 6.16	Funciones prácticas de las instituciones en el desarrollo local . . . . .	324
Tabla 6.17	Funciones que debería realizar la institución entrevistada . . . . .	325
Tabla 6.18	La visión regional vista por las instituciones . . . . .	329
Tabla 6.19	Valoración de la estructura de gobernación . . . . .	332
Tabla 6.20	Valoración de la cultura y las actitudes de las instituciones, agencias y organizaciones (en %) . . . .	334
Tabla 6.21	Empresas turísticas; comparación . . . . .	337
Tabla 7.1	Buenas prácticas detectadas en el proyecto AsPIRE . .	374
Tabla 7.2	Escala de la innovación . . . . .	379
Tabla 7.3	Tipologías de innovación . . . . .	380
Tabla 7.4	Capacidad de transferencia de las BP . . . . .	382
Tabla 8.1	Las iniciativas comunitarias en los periodos de programación 1989-1993 y 1994-1999 . . . . .	396
Tabla 8.2	Objetivos prioritarios de los Fondos Estructurales de la UE . . . . .	399
Tabla 8.3	Objetivos de INTERREG II (Sección C) . . . . .	401
Tabla 8.4	El apoyo a producciones locales en dos programas de la UE . . . . .	405
Tabla 8.5	Líneas de la política para el desarrollo de las NTIC . .	406
Tabla 8.6	Directrices para las redes transeuropeas de telecomunicaciones . . . . .	407
Tabla 8.7	Listado de políticas analizadas . . . . .	415
Tabla 8.8	Impacto de los diferentes grupos de medidas en el desarrollo de las regiones de estudio. Resultados globales . . . . .	433

## Índice de figuras y tablas

Tabla 8.9	Impacto de diferentes grupos de políticas en el desarrollo de las regiones de estudio. Resultados globales . . . . .	433
Tabla 8.10	Impacto de los diferentes grupos de medidas en el desarrollo de las áreas de estudio. Análisis por países. Modelos de eficacia política por países . . . . .	438
Tabla 8.11	Impacto de diferentes grupos de políticas en el desarrollo de las regiones de estudio. Análisis por países . . . . .	439
Tabla 8.12	Impacto de los diferentes grupos de medidas en el desarrollo de las áreas de estudio. Análisis de áreas accesibles (B) y periféricas (A) . . . . .	443
Tabla 8.13	Impacto de diferentes grupos de políticas en el desarrollo de las regiones de estudio. Análisis por tipos de área A y B . . . . .	444
Tabla 8.14	Medidas seleccionadas para la asignación de presupuesto (distribución de 100 créditos). Grupos de medidas. Análisis del conjunto de la muestra . . .	448
Tabla 8.15	Medidas seleccionadas para la asignación de presupuesto (distribución de 100 créditos). Medidas específicas. Análisis del conjunto de la muestra . . . . .	448
Tabla 8.16	Medidas seleccionadas para la asignación de presupuesto (distribución de 100 créditos). Grupos de medidas. Análisis por países . . . . .	451
Tabla 8.17	Medidas seleccionadas para la asignación de presupuesto (distribución de 100 créditos). Medidas específicas. Análisis por países . . . . .	451
Tabla 8.18	Medidas seleccionadas para la asignación de presupuesto (distribución de 100 créditos). Grupos de medidas. Análisis por tipos de área (A y B) . . . . .	455
Tabla 8.19	Medidas seleccionadas para la asignación de presupuesto (distribución de 100 créditos). Medidas específicas. Análisis por tipos de área (A y B) . . . . .	456

# Introducción

Joan Noguera Tur y Javier Esparcia Pérez

Entre enero de 2001 y enero de 2004 se desarrolló el proyecto competitivo perteneciente al V Programa Marco de Investigación de la Unión Europea Aspatial Peripherality, Innovation and the Rural Economy (AsPIRE).<sup>1</sup>

Se trataba de un proyecto coordinado en el que grupos de investigación de seis países de la Unión Europea<sup>2</sup> (Gran Bretaña, Irlanda, Alemania, Finlandia, Grecia y España) trabajaron con una metodología común.

La finalidad principal de este proyecto era analizar los nuevos componentes que influyen en la generación y localización de actividad económica y desarrollo (los nuevos factores de desarrollo territorial o NFDT), con el fin de contribuir a comprender mejor su función y relevancia en la reducción o consolidación de la desventaja que muestran los territorios periféricos frente a los centros económicos.

## Contexto

La historia de Europa ha vivido diversos cambios en la organización espacial de la actividad económica y de la sociedad, impulsados por «revoluciones» tecnológicas en los transportes y las comunicaciones, y por cambios en el tipo de actividad económica dominante. De este modo, la economía agraria predominante, dependiente de la existencia de cursos de agua, transporte marítimo

1. Número de contrato QLK5-2000-00783.
2. Las instituciones implicadas en el proyecto AsPIRE son las siguientes:
  - Scottish Agricultural Collage (Aberdeen, GB).
  - Irish Agriculture and Food Development Authority, TEAGASC (Dublin, IR).
  - National University of Galway (Galway, IR).
  - Institut für Raumplanung (IRPUD), Universität Dortmund (Dortmund, AL).
  - Institute for Rural Research and Training, University of Helsinki (Seinajoki, FI).
  - Department of Economics, University of Patras (Patras, GR).
  - Departament de Geografia, Universitat de València (Valencia, ES).

y terrestre, dio paso, de manera gradual y diferenciada en los diversos ámbitos territoriales, a una economía dependiente de la industria manufacturera pesada, que utilizaba los cursos de agua y las vías férreas como elementos básicos para el transporte interno, y los barcos de vapor para el tráfico internacional. Este cambio estuvo asociado al desarrollo de las principales conurbaciones industriales europeas a expensas de las regiones periféricas, que no sólo estaban peor dotadas en el tipo de recursos necesarios para el desarrollo de la industria pesada sino que, además, sufrieron la desventaja adicional de estar localizados lejos de los núcleos de desarrollo. Durante la segunda mitad del siglo XX, las mejoras en las infraestructuras de transporte por carretera, ferrocarril y aeronave, y el cambio de motor económico desde las manufacturas a los servicios, han reducido el dominio de las regiones industriales centrales. En el inicio del siglo XXI, bien podría decirse que las nuevas tecnologías del transporte y las comunicaciones, junto con las nuevas tendencias estructurales, pueden concretarse en oportunidades de desarrollo para las regiones periféricas, y que estas oportunidades pueden llevar a cambios fundamentales en la localización espacial de población y actividades económicas (Copus, 2004).<sup>3</sup>

A pesar de estas afirmaciones, parece evidente que los procesos de transformación espacial de esta entidad arrastran una inercia considerable debida, entre otras causas, a la necesidad de la sociedad de adaptarse a los nuevos parámetros de localización. En este contexto, mientras que los obstáculos de índole geográfico reducen, al menos potencialmente, su relevancia, otros factores «blandos» pueden condicionar la respuesta de las regiones periféricas a las nuevas oportunidades. De este modo, la adopción de nuevas formas de actividad económica depende, en cierta medida, de las destrezas, educación y capacidad de adaptación de los empresarios y trabajadores de un territorio (el denominado capital humano); por otro lado, la difusión de nuevas ideas y métodos de trabajo puede depender de la existencia y características de las redes de relaciones entre empresarios y fuentes de información (clientes y proveedores en otros territorios, instituciones y agencias de investigación y desarrollo, etc.). La capacidad de adaptación puede verse también favorecida o dificultada en función de la eficacia de las relaciones entre la comunidad local (el capital social) o por las características del entorno administrativo y de toma de decisiones (gobierno).

Todos estos «nuevos factores de desarrollo territorial» (en adelante NFDT) se diferencian de los factores tradicionales de localización de actividad económica en que su existencia y «calidad» están en relación con factores sociales y culturales que forman parte de la idiosincrasia particular de un territorio, por lo que no son fácilmente trasladables o reproducibles en otros territorios. A pesar de que su comportamiento geográfico no se ha estudiado suficientemente,

3. Copus, A.K. (ed.) (2004): *Aspatial Peripherality, Innovation and the Rural Economy* (AsPIRE). *Final Report*, documento interno del proyecto AsPIRE.

parece que no está relacionado de forma lineal con los factores de localización tradicionales que han dado lugar a la configuración actual de centros y periferias. Es por este motivo que pueden calificarse de no espaciales.

La importancia y función potencial de estos NFDT en la reducción o la consolidación de la perifericidad espacial todavía es poco conocida. Las implicaciones de un mayor conocimiento de estos factores pueden ser determinantes para incrementar la eficacia, eficiencia y relevancia en el diseño de las futuras políticas de desarrollo regional.

## Métodos y estructura

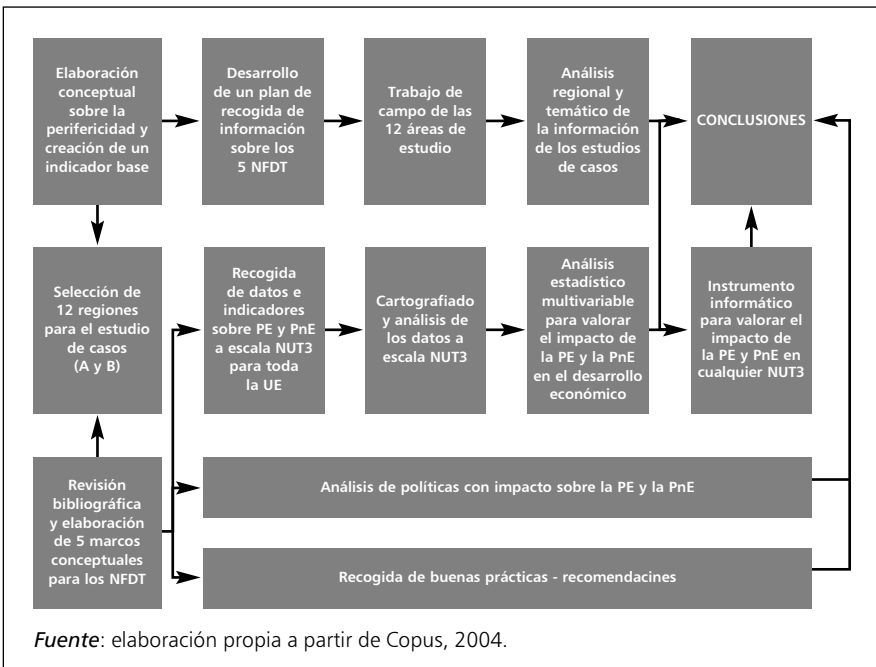
El proyecto de investigación tiene una estructura estándar, que se inicia con una revisión bibliográfica, prosigue con una fase de estudio de casos y finaliza con elementos de análisis y aplicación en forma de buenas prácticas y recomendaciones para tomadores de decisiones (figura 0.1).

A lo largo de toda la investigación, se han marcado cinco temas transversales coincidentes con los NFDT considerados más relevantes por su función potencial en la consolidación o reducción de la desventaja territorial en relación con el desarrollo socioeconómico. Estos factores son: las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (NTIC), la innovación y las redes empresariales, la gobernanza, el capital social, y los recursos y actividad turística. Durante la fase inicial de la investigación se elaboró un marco conceptual para cada uno de estos factores destinado a plantear hipótesis sobre la función de los NFDT en la determinación de los niveles de vitalidad económica territorial. Dicho marco conceptual sirvió como punto de referencia de la fase aplicada de la investigación.

La metodología básica utilizada ha sido el estudio de casos. En cada uno de los seis países incluidos, los equipos de trabajo definieron dos áreas de estudio que debían ajustarse a unos parámetros para asegurar su comparabilidad entre tipos de área y entre países. De este modo, se definió, en cada país, una «región A» caracterizada por ser relativamente periférica pero con un grado de vitalidad económica que no se ajustaba a su localización y que, por tanto, podría deberse, al menos parcialmente, a la influencia de los NFDT; por otro lado, se identificó una «región B» considerada relativamente accesible pero con un grado de vitalidad económica menor del esperado de acuerdo con su localización y que, siguiendo la lógica anterior, también podría registrar la influencia de los NFDT.

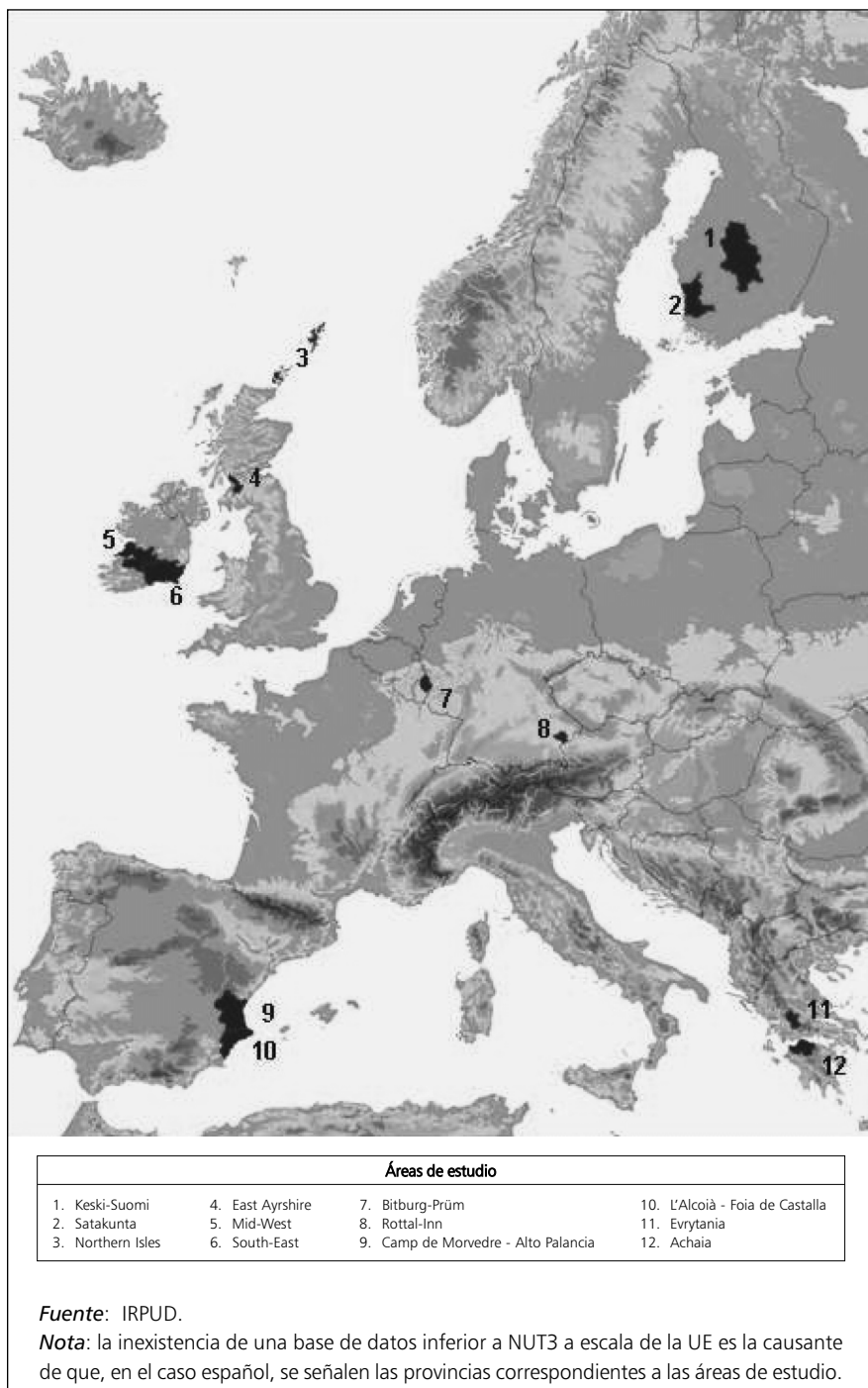
Mediante la utilización de diversas herramientas metodológicas (principalmente cuestionarios de diversos tipos pero también indicadores cuantitativos) se contrastó la validez de las hipótesis de trabajo. Los resultados se analizaron para cada uno de los NFDT y también de forma integrada para cada región de estudio.

Las conclusiones relativas a las «buenas prácticas» y al análisis de políticas para establecer recomendaciones para tomadores de decisiones surgieron a partir de la información específica recogida y analizada a lo largo de todas las fases del proyecto. El equipo de la Universitat de València fue el responsable de la elaboración metodológica y la coordinación de estas partes de la investigación. En lo que respecta a las «buenas prácticas», el enfoque se centró en ejemplos de experiencias empresariales o de organizaciones regionales que destacasen, bien por su éxito a la hora de superar los obstáculos de la perifericidad espacial, o bien por el buen aprovechamiento de las potencialidades que ofrecen los NFDT. Por otro lado, el análisis de políticas se centró en la revisión de 76 políticas y programas de la Unión Europea para valorar su impacto en la perifericidad espacial y en los NFDT, y en el análisis de la percepción de los principales agentes regionales en relación con la eficacia de diferentes tipos de intervención para reducir las desventajas causadas por una localización periférica.



**Figura 0.1** Estructura de la investigación en el proyecto ASPIRE





**Figura 0.2** Regiones de estudio del proyecto AsPIRE

## Objetivos

El objetivo fundamental es multidimensional: se pretende conceptualizar la «perifericidad no espacial», proporcionar una metodología para medir dicho concepto a partir de un conjunto de indicadores regionales y generar buenas prácticas y recomendaciones para el futuro diseño de políticas regionales.

Este objetivo genérico se desarrolla en un conjunto de objetivos específicos:

- *Objetivo teórico-conceptual (1)* dirigido al análisis de los indicadores de perifericidad existentes y su fundamentación teórica. Se considera fundamental comenzar por los indicadores que miden la perifericidad «tradicional», es decir, la ventaja o desventaja asociada a la distancia a los centros económicos y de toma de decisiones, dado que el modo más lógico de identificar la perifericidad no espacial (PnE) es como una desviación del impacto predicho por la perifericidad espacial (PE).
- *Objetivo teórico-conceptual (2)* cuya finalidad es la elaboración de estudios temáticos para identificar hipótesis en relación con la naturaleza de la PnE y su influencia en el grado de dinamismo socioeconómico de los territorios.
- *Objetivo metodológico*, para el desarrollo de una metodología que permita contrastar, mediante el estudio de casos territoriales, la validez de las hipótesis sobre la naturaleza y funcionamiento de la PnE desarrolladas en el anterior objetivo. Tanto este objetivo como los dos siguientes se llevan a cabo mediante estudios de caso en los territorios definidos en la figura 1.2. Dichos estudios se centran en los siguientes aspectos: en primer lugar, en el análisis de las implicaciones de la PE y la PnE sobre las empresas, el emprendedurismo y la innovación en regiones aisladas; en segundo lugar, en la valoración del potencial que tiene el capital social y las características de la estructura institucional en la reducción o exacerbación de los efectos de la distancia geográfica; en tercer lugar, en un análisis del turismo como actividad que no se rige por los parámetros de localización tradicionales sino que utiliza la imagen de «aislamiento» como atractivo; por último, en un análisis de las características y eficacia de políticas de la UE y estatales dirigidas a reducir los efectos de la PE y la PnE.
- *Objetivo político* mediante el que se valoran los impactos de las políticas pasadas y presentes sobre la PnE.
- *Objetivo cuantitativo* dirigido al desarrollo de nuevos indicadores de PnE y de una metodología estandarizada que permita a responsables y técnicos regionales generar valoraciones comparables del grado de

- PnE de sus territorios. Este objetivo se realiza a partir de la selección de un número limitado de indicadores disponibles que puedan utilizarse para valorar el modo en que los aspectos no espaciales están modificando la configuración tradicional de la perifericidad espacial.
- *Objetivo de buenas prácticas*, para el establecimiento de pautas para una intervención efectiva que alivie los efectos negativos de la PnE.



## **PARTE 1**

# **LOS NUEVOS FACTORES PARA EL DESARROLLO DE LOS TERRITORIOS: MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO**



# 1 Marco teórico-conceptual\*

Andrew K. Copus

El concepto de *perifericidad no espacial* resume el conjunto de procesos que, de manera creciente, componen o alteran la naturaleza, significado y grado de importancia de las dificultades asociadas a una localización territorial. A medida que los costes asociados a la distancia o al transporte reducen su impacto en la localización de las actividades económicas, los beneficios de una localización determinada pueden verse reducidos o alterados debido a factores menos ligados a la localización territorial como los efectos de un insuficiente o deficiente desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, o la deficiente configuración, grado de desarrollo o funcionamiento de las redes que conectan a los empresarios locales, las agencias u organizaciones de desarrollo, y los flujos de información y los mercados. De igual modo, las características del capital social, la estructura y funcionamiento del sistema de gobierno territorial y de las instituciones que lo componen (la denominada *gobernanza o gobierno del territorio*) pueden contribuir a

\* *Nota del autor.* Este capítulo incluye un resumen de los informes temáticos escritos por cada socio del proyecto AsPIRE, y me gustaría reconocer a los autores de dichos informes como la fuente original de buena parte del texto y de muchas de las tablas y figuras utilizadas. Dichos autores también proporcionaron la información para los análisis en los que se fundamentaron dichos informes mediante estudios de casos en sus respectivos países miembros. Seamos Grimes, de la National University of Ireland, Galway, aportó el material sobre nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones. Dimitris Skuras y Ephthalia Dimara, de la Universidad de Patras, son la fuente para las secciones sobre redes empresariales e innovación. Petri Kahila, actualmente en NORDREGIO, Estocolmo, es el autor de la sección de gobernanza. Patrick Commins y David Meredith, de TEAGASC (Dublín), proporcionaron el material sobre capital social. Fiona Williams y Marsaili MacLeod aportaron la sección sobre turismo. Los colegas del IRPUD (Universidad de Dortmund) Johannes Lukenkoetter, Christian Lindner, Stefano Panebianco, Klaus Spiekermann y Michael Wegener llevaron a cabo el trabajo de campo en Alemania y proporcionaron el *índice de perifericidad* que constituyó el fundamento para la selección de áreas de estudio. Finalmente, un agradecimiento a Joan Noguera por el liderazgo del trabajo sobre buenas prácticas y análisis de políticas relacionadas con la perifericidad y por traducir el presente trabajo al castellano.

incrementar o reducir el grado de aislamiento con respecto a los centros económicos. Por el contrario, las áreas periféricas en las que estos factores actúan de forma positiva suelen poseer mayor dinamismo socioeconómico del que se desprendería de una localización periférica.

En el presente capítulo, se profundiza en el marco conceptual de los procesos de reorganización espacial de la actividad económica y de los nuevos factores que están implícitos en el desarrollo de los territorios. Se inicia con un análisis crítico de las explicaciones tradicionales de la importancia de la perifericidad espacial en el desarrollo y dinamismo territorial. A continuación, se revisan los principales indicadores de perifericidad utilizados en la bibliografía y se propone un indicador para medir la perifericidad espacial. Dicho indicador se aplica a las NUT3 de la UE 15. Posteriormente, se introduce la idea del cálculo de la perifericidad no espacial (PnE) como residual de la perifericidad espacial (PE) de un territorio, y el capítulo concluye con un análisis de los factores «no espaciales» con impacto en la configuración de la PnE; es decir, los nuevos factores de desarrollo territorial en los que se fundamenta la mayor parte del trabajo de investigación.

## 1.1 Perifericidad espacial y perifericidad no espacial

### 1.1.1 La aproximación tradicional al concepto de *perifericidad*

*Accesibilidad y perifericidad* son conceptos variables y de difícil delimitación conceptual. En 1969 Peter Gould describía accesibilidad como: «... un concepto resbaladizo [...] uno de esos términos que todo el mundo utiliza hasta que se enfrenta al problema de definirlo y medirlo» (Gould, 1969: 37). Algunos años más tarde, el sociólogo noruego Naustdalslid afirmaba: «no existe un concepto o teoría únicos del centro-periferia [...] es difícil, si no imposible, extraer un solo elemento común de la amplia variedad de usos de la metáfora centro-periferia» (Naustdalslid 1983: 17).

Las aproximaciones tradicionales al concepto de la desventaja espacial debida a la perifericidad incluyen un conjunto de elementos que pueden clasificarse en tres grupos principales (Copus, 2002): elementos causales (elevados costes de transporte o escasas economías de aglomeración), elementos contingentes (elevados costes de provisión de servicios, escasa capacidad de influencia sobre las decisiones políticas que afectan al territorio, bajas tasas de innovación o de iniciativa empresarial, niveles bajos de I+D) y elementos asociados (existencia de un poblamiento disperso, dependencia de actividades económicas primarias, deficientes infraestructuras a escala local y regional), aunque la diferenciación entre los factores contingentes y los factores asociados es difícil de establecer.

Los dos elementos causales se hallan fuertemente interrelacionados de manera que su presencia se refuerza mutuamente. Por lo tanto, la distancia tiene un



fuerte impacto sobre la competitividad de un territorio de forma directa, a través de las consecuencias de los factores weberianos de localización, pero también de forma indirecta dada la capacidad de las empresas de derivar beneficios, al menos hasta un umbral determinado, a través de la agrupación en el territorio. El segundo grupo de elementos se deriva directamente de la existencia de los dos elementos causales y, en consecuencia, adquieren la denominación de *contingentes*. Un claro ejemplo es el incremento de los costes de provisión de servicios públicos y privados allí donde la accesibilidad es difícil y no se acumula actividad económica. El último grupo de elementos no es consecuencia directa de los elementos causales, pero se encuentra asociado con la perifericidad espacial.

### 1.1.2 Explicaciones tradicionales de la desventaja asociada a la perifericidad

En términos generales, pueden identificarse dos grupos de modelos que han intentado explicar los procesos económicos y espaciales que provocan la existencia de desventajas asociadas a la perifericidad espacial. El primero de estos grupos, proveniente principalmente de la ciencia regional y de la economía espacial, trata de responder a la siguiente pregunta: «¿Cómo pueden explicarse los cambios aparentemente sistemáticos en el valor del suelo y en la actividad económica que se producen a medida que se incrementa la distancia desde centros urbanos e industriales preexistentes?». El segundo de estos grupos, calificado por Krugman (1994) como «high development economics», se centra en explicar el desarrollo de los desequilibrios espaciales en la actividad económica, haciendo especial hincapié en la función de las economías de aglomeración y en los procesos de «causación cumulativa» (Copus, 2004).

El primero de estos grupos se originó a finales del siglo XVIII con Von Thunen (Hall, 1966), pero fue durante la década de 1960 y principios de la de 1970 cuando se desarrolló su principio básico de «oferta por renta» (*bid rent*), y se aplicó no sólo a los usos del suelo en espacios rurales (Chisholm, 1962), sino también en el contexto de los usos del suelo urbanos e industriales (Isard, 1956; Alonso, 1964) y en el análisis empírico de la estructura urbana probablemente iniciado por el análisis de Chicago por Burgess en 1925. Estrechamente relacionados con estos modelos pueden citarse varios modelos dinámicos de usos del suelo a gran escala (Peet, 1972; Wallerstein, 1991; Terlouw, 1992) que aportan el concepto de «decadencia asociada a la distancia» o *distance decay*, que sostiene la analogía entre la gravedad de Newton y las variaciones en el potencial económico dentro del modelo centro-periferia (Keeble *et al.* 1981, 1988).

Todos estos modelos afirman que el tipo e intensidad de actividad económica que se da en un lugar determinado puede ser explicado, al menos parcialmente, por las penalizaciones que impone la distancia desde los centros urbanos y/o industriales. Prácticamente la totalidad de estos modelos entran,

posteriormente, en consideraciones sobre características locales que causan distorsiones a la existencia de simples patrones concéntricos de degradación desde los centros económicos hacia las periferias. Sin embargo, la tiranía de la distancia está en el centro de todas estas teorías y en el desarrollo de aplicaciones empíricas y políticas que de ellas se desprende.

El grupo de modelos definidos por Krugman como «High development economics» se compone de aportaciones de autores como Myrdal (1957), Hirschman (1958) y Friedmann (Wight, 1983). Durante la década de 1950 se distinguieron por su énfasis en los procesos de divergencia regional (en relación con los niveles y pautas de crecimiento de la actividad económica) debidos a procesos de «causación cumulativa». Dentro de esta familia de teorías adquirió gran importancia la función de la aglomeración y las «economías de escala externas»; estas últimas fueron concebidas como la «trinidad marshalliana» (Fujita *et al.*, 1999).

Sin embargo, durante los últimos años se ha demostrado que las economías de aglomeración incorporan también un conjunto de aspectos menos tangibles que serán objeto de atención en las siguientes páginas. Más recientemente, Fujita, Krugman y Venables sugieren que las aportaciones de Myrdal, Hirschman y Friedmann durante la década de 1950 eran de carácter «heurístico» (Fujita *et al.*, 1999), «una especie de pragmatismo muscular a la hora de enfrentarse al problema del desarrollo» (Krugman, 1994) que les llevó al fracaso a la hora de desarrollar un análisis matemáticamente consistente, que se estaba convirtiendo por aquel entonces en el idioma único del discurso del análisis económico. Fujita, Krugman y Venables intentan aportar soluciones a esta omisión. Con esta finalidad, demuestran que la existencia de procesos aglomerativos y de rendimientos crecientes puede modelarse con rigor matemático sólo sobre la base de las conexiones, sin incorporar las otras dos fuerzas marshallianas. Estos autores también demuestran que una reducción en los costes de transporte que afecte tanto a los *inputs* y productos industriales como a los agrarios favorecerá, *ceteris paribus*, una aceleración del proceso de aglomeración. El crecimiento poblacional producirá, por su parte, una mayor diferenciación espacial, con la aparición de una jerarquía ordenada de ciudades, similar a la postulada por la Teoría del Lugar Central.

Esta breve revisión de los principales modelos muestra que la mayoría se han centrado únicamente en los dos elementos causales (costes asociados a la distancia y ausencia de economías de aglomeración) del concepto amplio de perifericidad que se utilizará en este trabajo.

### 1.1.3 Importancia de la perifericidad espacial en el desarrollo económico territorial

Keeble *et al.* (1988) han señalado que «la perifericidad es [...] sinónimo de accesibilidad o inaccesibilidad relativa a la actividad económica». En esta

definición, el concepto de *accesibilidad* es el principal componente del sistema de transporte, ya que determina la ventaja locacional de un territorio en relación con todos los otros territorios. De este modo, los territorios con mejor acceso a las áreas en que están disponibles las materias primas y los mercados serán más productivos, más competitivos y, por tanto, más dinámicos y desarrollados que otras áreas más remotas y aisladas (Linneker, 1997).

El análisis empírico de la relación entre la infraestructura de transporte y el grado de desarrollo económico ha tenido resultados contrapuestos: por un lado, parece evidente que existe una correlación positiva clara entre la dotación en infraestructuras de transporte (o, en su caso, la localización dentro de las redes de transporte interregionales) e indicadores básicos de desarrollo económico como la renta per cápita (Biehl, 1986, 1991; Keeble *et al.*, 1981, 1988). Sin embargo, esta correlación puede ser únicamente el reflejo del proceso histórico de aglomeración más que la demostración de la existencia de relaciones de causa-efecto en vigor (Bröcker y Peschel, 1988).

Los intentos de explicar las variaciones en los indicadores económicos (por ejemplo, crecimiento o decrecimiento económico debido a inversión en transporte) han tenido, si cabe, un éxito todavía menor. El motivo de este fracaso reside en el hecho de que en los países en los que ya existe una infraestructura de transporte muy desarrollada (la mayoría de los que son tomados como referencia en este tipo de análisis), una mejora añadida en la red de transportes sólo añade mejoras secundarias. En consecuencia, las mejoras en el transporte tienen un fuerte impacto sobre el desarrollo regional sólo cuando suponen la superación de una situación de grave deficiencia que actuaba como «cuello de botella» (Blum, 1982; Biehl, 1986, 1991).

Aunque, como se ha visto, no se tiene certeza sobre la magnitud del impacto de la infraestructura de transporte sobre el desarrollo territorial, el acuerdo es todavía menor en lo que respecta a su dirección. El mundo académico debate todavía si las mejoras en las infraestructuras de transporte conducen a la creación o atenuación de desequilibrios especiales. Algunos autores argumentan que las políticas de desarrollo regional dirigidas a la creación de infraestructuras en regiones desfavorecidas no han contribuido a reducir las disparidades regionales en Europa (Vickerman, 1991a); mientras tanto, otros autores afirman que todavía debe comprobarse que la reducción de barreras entre territorios está perjudicando a las regiones periféricas (Bröcker y Peschel, 1988).

Desde un punto de vista teórico, ambos efectos pueden producirse. Por ejemplo, la creación de una nueva autovía o de una línea de alta velocidad ferroviaria entre una región periférica y otra central facilita que los productores de la región periférica puedan comercializar sus productos en los mercados más grandes y dinámicos de la región central. Sin embargo, esta circunstancia también puede provocar una mayor vulnerabilidad de la región periférica a la competencia de los productos más desarrollados de los centros económicos y,

en consecuencia, puede poner en riesgo la viabilidad de producciones de la región periférica que subsistían en condiciones de monopolio o cuasimonopolio (Vickerman, 1991b). Aunque estos dos tipos de efecto pueden contrarrestarse, existe un factor que, de manera inequívoca, favorece el incremento de las disparidades de renta. Las nuevas infraestructuras de transporte no suelen construirse entre regiones centrales y periféricas, sino dentro de, y entre, regiones centrales, dado que es ahí donde las demandas de transporte son mayores (Vickerman, 1991a). Por tanto, parece que las actuales prioridades establecidas en las Redes Transeuropeas de Transporte serán beneficiosas principalmente para las regiones centrales.

La relación entre infraestructuras de transporte y desarrollo territorial es compleja. La existencia de regiones dinámicas, «que ganan», en las áreas centrales de Europa parece confirmar el argumento teórico de «la distancia importa». Sin embargo, también existen regiones centrales que padecen importantes problemas de desarrollo como declive industrial y elevado desempleo. En el otro extremo del espectro territorial, y a pesar de que la gran mayoría de las regiones pobres se localizan en la periferia, también encontramos algunas regiones periféricas prósperas, especialmente en los países escandinavos.

#### 1.1.4 Indicadores convencionales de la perifericidad espacial

Durante los últimos veinte años se han publicado un buen número de indicadores cuantitativos que reconocen la importancia de la perifericidad espacial (PE) en la definición de los patrones de desarrollo económico. Podemos clasificar estos indicadores en tres grandes clases (Copus *et al.*, 2004):

- *Indicadores de coste del desplazamiento*: suelen calcular el coste medio o total del desplazamiento, en términos económicos de tiempo, desde cada punto de origen (por ejemplo, un centro regional) a un conjunto de destinos (normalmente las principales ciudades del área de estudio).
- *Indicadores de accesibilidad diaria*: se construyen a partir de una cuantificación de la población a la que puede accederse en un intervalo temporal desde el punto de origen (usualmente entre 3 y 5 horas).
- *Indicadores del potencial económico*: basados en modelos gravitacionales que asignan un «potencial económico» a un punto o región de acuerdo con su localización relativa a todos los centros de actividad económica del área de estudio. Cada uno de estos centros aporta «potencial económico» a la región en proporción a su «dimensión económica» y en proporción inversa a la distancia.

### 1.1.5 Desarrollo de un indicador específico para medir la perifericidad espacial

En el marco del proyecto de investigación AsPIRE se ha desarrollado un indicador de referencia para medir la perifericidad convencional de los territorios y regiones (apartados 1.1.5 a 1.1.8). La finalidad de este ejercicio es doble: por un lado, permitir la valoración de las características de la perifericidad espacial de las regiones de estudio; por otro lado, contribuir a «calibrar» el análisis estadístico multivariante del papel de la PE y la PnE. La responsabilidad del desarrollo de este indicador corresponde al equipo del Institut Für Raumplanung (IRPUD) de la Universidad de Dortmund. Por lo tanto, la propiedad intelectual del mismo corresponde a los profesores Michael Wegener y Klaus Spiekermann y su incorporación a este documento responde a su carácter fundamental en la explicación del marco conceptual del proyecto.

El desarrollo del indicador de referencia para medir la PE ha tratado de combinar las mejores prácticas detectadas en la revisión de indicadores existentes, con el potencial que ofrece el actual desarrollo de los Sistemas de Información Geográfica (SIG), y la base de datos territorial a escala europea creada por IRPUD a partir, principalmente, de las recopilaciones de EUROSTAT.

Una breve revisión de los trabajos previos muestra que los indicadores de potencial multimodal de accesibilidad (indicadores que agregan la accesibilidad a partir de diferentes modos de transporte), poseen una fuerza explicativa mucho mayor que cualquier indicador de accesibilidad que se construya a partir de un solo modo de transporte (Fürst *et al.*, 2000). Por este motivo se ha diseñado un indicador de referencia de la perifericidad espacial (IRPE) desde la suma de logaritmos de potencial de accesibilidad a partir de 3 modos de transporte: carretera, ferrocarril y aéreo. Este indicador desarrolla un modelo preexistente (Spiekermann and Wegener, 1996; Wegener *et al.*, 2001). La accesibilidad se ha calculado para los centroides (las coordenadas geográficas de las principales ciudades de las regiones NUTS-3 de la UE-15. Se ha desagregado la población de las regiones de destino en celdas *raster* de 10×10 km (ver Schürmann *et al.*, 1997; Fürst *et al.*, 2000). La accesibilidad de la región  $r$  en el año  $t$ ,  $A_r(t)$ , es la accesibilidad de la celda *raster*  $k$  en su centroide:

$$A_r(t) = a_k(t)$$

Para el cálculo de la accesibilidad del centroide de la región, el potencial de accesibilidad de la celda *raster*  $k$  del centroide es la suma de la población de destino  $P_j(t)$  en todas las 70.000 celdas de destino  $j$  en el año  $t$ , ponderadas por una función exponencial negativa de distancia calculada en tiempo  $c_{kj}(t)$  entre el centroide  $k$  y las celdas de destino  $j$ . Pueden utilizarse diferentes constantes ( $\beta$ ) en los modelos de potencial de accesibilidad para diferentes sectores económicos con el fin de reflejar las diferencias en tiempo de desplazamiento.

Para estimar las funciones de producción de los sectores agrario y manufacturero se ha utilizado una  $\beta$  de 0,007:

$$a_k(t) = \sum_j P_j(t) \exp[-0,007c_{kj}(t)]$$

La impedancia<sup>1</sup> del tiempo de desplazamiento  $c_{kj}(t)$  se representa por la siguiente fórmula:

$$c_{kj}(t) = -\frac{1}{0,03} \sum_{m \in M_{kj}} \exp[-0,03c_{kjm}(t)]$$

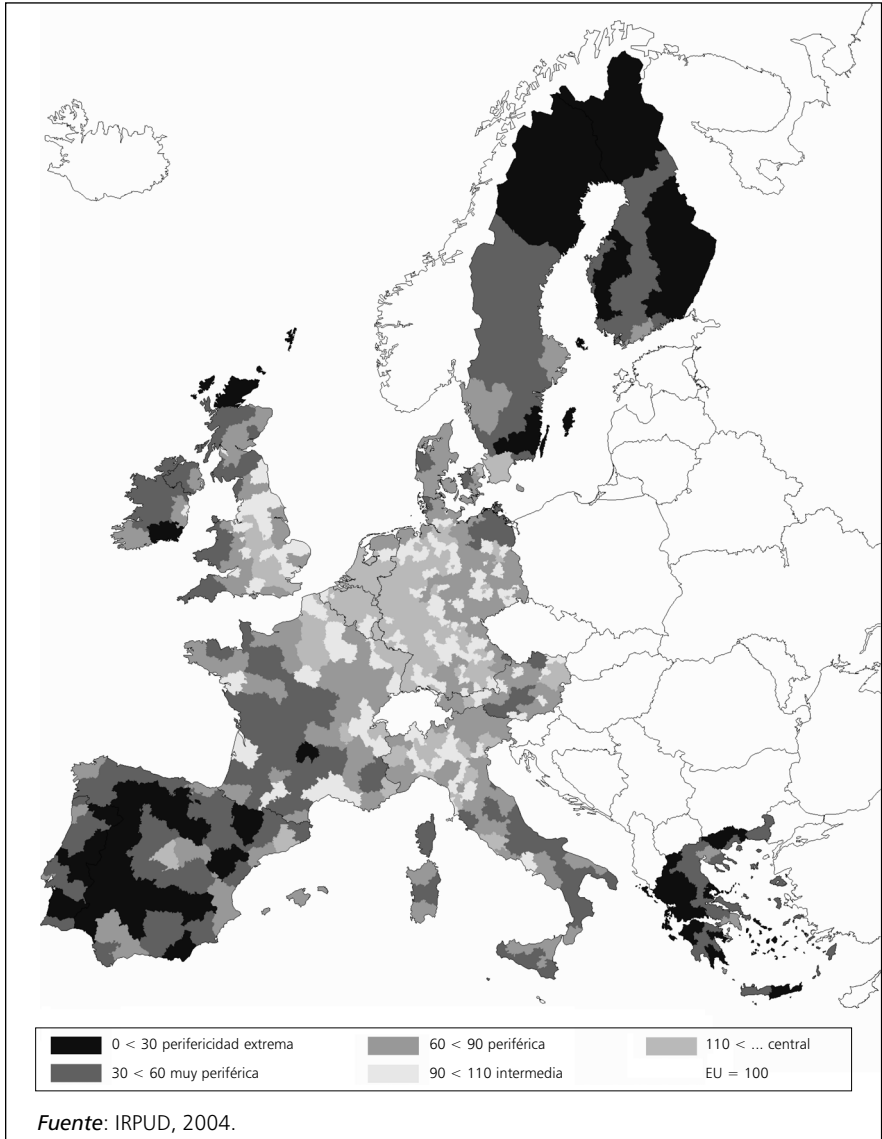
Donde  $M_{kj}$  son los modos de transporte carretera, ferrocarril y transporte aéreo disponibles entre las celdas *raster*  $k$  y  $j$ .

### 1.1.6 Aplicación del indicador de perifericidad espacial a las regiones europeas

En el marco del proyecto AsPIRE se han calculado, por un lado, el indicador de referencia de la perifericidad espacial (IRPE) y, por otro lado, indicadores nacionales de perifericidad espacial (INPE) para las regiones NUTS 3. Los valores de retorno del indicador se han estandarizado con respecto a la media de la UE y a la media nacional, respectivamente. Estos valores se han agrupado en 5 clases: regiones centrales, que están claramente por encima de la media, regiones intermedias, que se sitúan alrededor de la media, y tres clases de regiones periféricas.

La figura 1.1 representa el IRPE para el territorio de la UE. No sorprende el hecho de que las regiones centrales se localizan principalmente en un arco que va desde Liverpool y Londres hasta el Norte de Italia, pasando por París, Lyon, el Benelux y el eje del Rin. Sin embargo, se identifican también algunas aglomeraciones clasificadas como centrales o, al menos, intermedias, gracias a la existencia de aeropuertos internacionales que mejoran notablemente sus coeficientes de accesibilidad. Se trata de Madrid, Barcelona, Dublín, Glasgow, Copenhague, Roma y Nápoles. Al mismo tiempo, la periferia europea comienza ya en regiones que podrían considerarse, en principio, centrales. Esto sucede, por ejemplo, con algunas regiones de Francia, incluso en áreas del norte y del este del país, o en Alemania, principalmente en los nuevos *länder*, algunos de los cuales presentan niveles de accesibilidad que sólo alcanzan la mitad de la media europea. Con algunas excepciones mencionadas más arriba, las regiones de Portugal, España, Irlanda, Escocia, Gales, Escandinavia, Austria, el sur de Italia y Grecia son muy periféricas o, incluso, de perifericidad extrema. Como

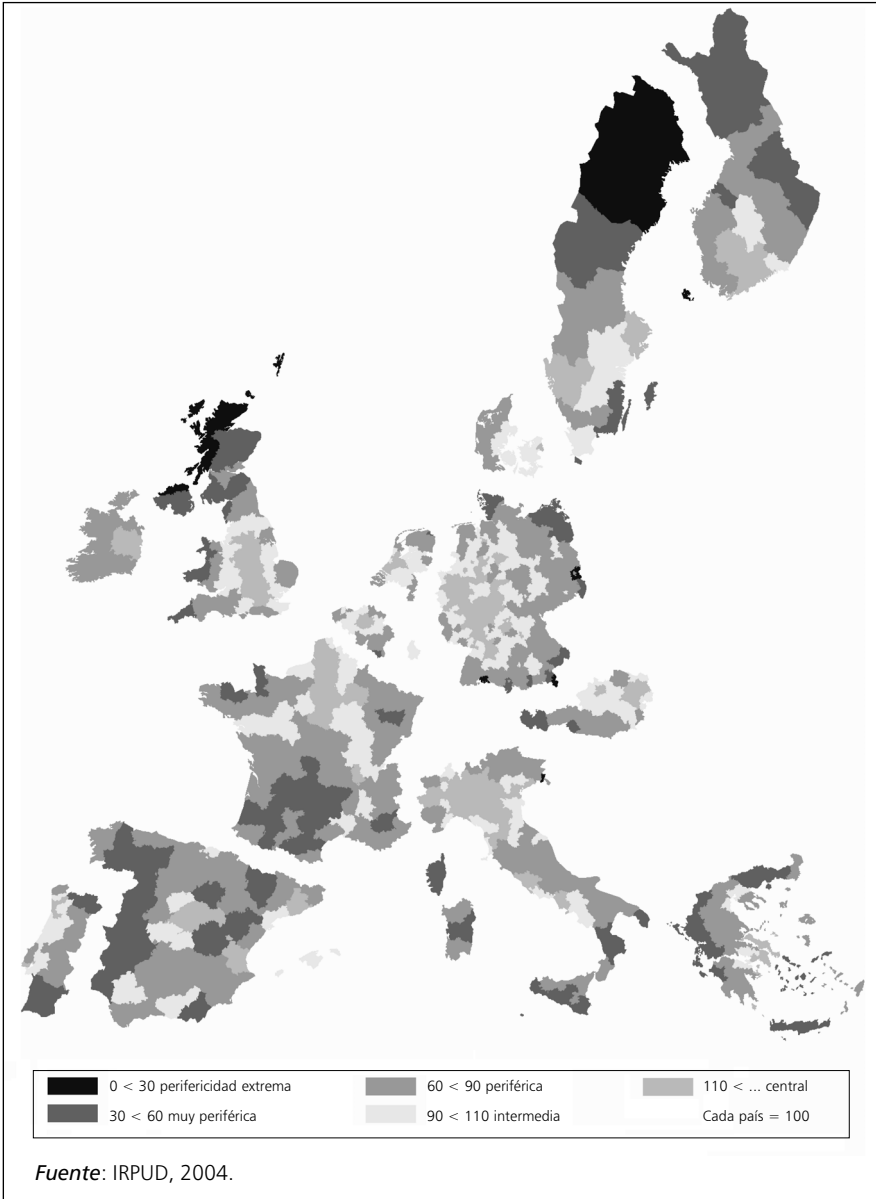
1. Relación entre la magnitud de una acción periódica y la de la respuesta producida en un sistema físico (Diccionario de la RAE, en <http://www.rae.es/>).



**Figura 1.1** Indicador de referencia de la perifericidad espacial (IRPE) calculado para las regiones NUTS 3 de la UE-15

ilustra el ejemplo de la península Ibérica, las regiones con perifericidad extrema no son necesariamente las que están localizadas en los extremos más alejados de los centros geográficos europeos, sino que pueden encontrarse en los intersticios entre grandes aglomeraciones (grandes áreas del Sistema Ibérico en las provincias de Soria, Guadalajara, Teruel, Cuenca y Castellón, por ejemplo).

La figura 1.2 representa los resultados del indicador nacional de perifericidad espacial (INPE), calculado con puntos de referencia en cada Estado, para la UE-15. En este caso los indicadores regionales se han estandarizado,



**Figura 1.2** Indicador nacional de la perifericidad espacial (INPE) calculado para las regiones NUTS 3 de cada uno de los estados de la UE-15



zado tomando como referencia la media nacional. Por definición, cada Estado tiene regiones centrales y periféricas dado que se trata de una yuxtaposición de 15 INPE independientes. A pesar de ello, la distribución general de áreas centrales y periféricas se asemeja bastante a la resultante del cálculo del IRPE; así, las regiones que son periféricas en el contexto europeo, también lo son en sus contextos nacionales. Esto sucede con escasas excepciones: algunas regiones de los países bajos y de la frontera oeste de Alemania que son periféricas en sus contextos nacionales pero centrales en el contexto de la UE-15. Dado que las concordancias son notables entre ambos indicadores, se utilizará, a partir de ahora, el indicador de referencia europeo (IRPE).

### 1.1.7 La perifericidad espacial como factor explicativo de las diferencias regionales en el grado de desarrollo económico

Todas las aproximaciones a la conceptualización y medida de la perifericidad en el contexto europeo que se han revisado en los apartados anteriores coinciden en afirmar que existe una relación sistemática entre la localización geográfica y el grado de dinamismo económico de los territorios. Sin embargo, la mayoría apuntan como prueba de esta afirmación a los patrones especiales que se visualizan en representaciones cartográficas de determinados indicadores, pero no añaden ningún tipo de análisis cuantitativo (tabla 1.1). Sus conclusiones sobre la naturaleza y evolución de estos patrones (si se produce un incremento o descenso de los desequilibrios territoriales) están claramente asociadas al momento histórico en que cada uno fue formulado.

El IRPE proporciona una base cuantitativa fuerte sobre la que se puede realizar, mediante un análisis de la regresión, la relación entre perifericidad y grado de desarrollo económico.

Muchos índices de perifericidad y de dinamismo económico han utilizado el PIB per cápita como medida aproximativa de la riqueza de una región y, por tanto, como expresión de los desequilibrios regionales. Sin embargo, este indicador no toma en consideración los efectos de la movilidad por trabajo y, por ello, parece más oportuno utilizar el indicador de «productividad», es decir, el PIB por trabajador, para obtener una medición aproximada del dinamismo económico de un territorio.

La figura 1.3 compara el IRPE con el indicador de «productividad» (PIB por trabajador), para el caso de las regiones NUT3 de la UE-15. Los resultados indican que no existe una relación cercana entre perifericidad espacial y PIB por trabajador. El coeficiente de correlación  $r^2$  sólo alcanza el valor de 0,31.

**Tabla 1.1** Interpretaciones en relación con los patrones espaciales y las dinámicas económicas regionales que se derivan de los principales índices de perifericidad

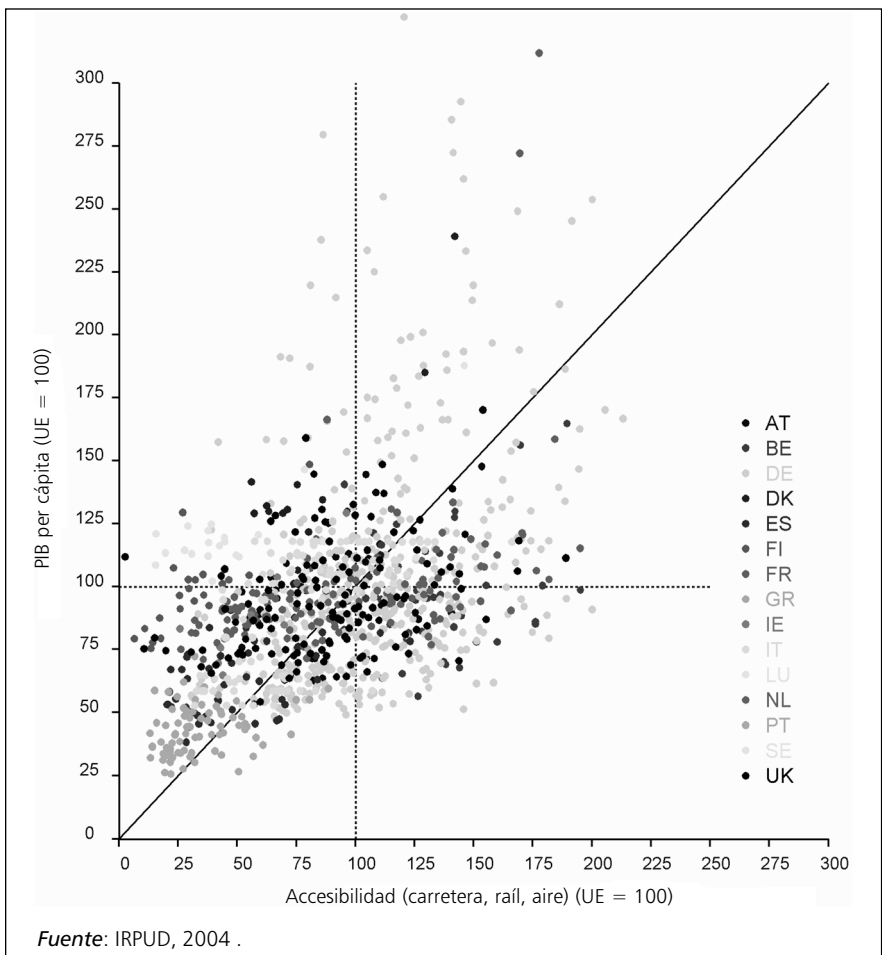
Autores	Desequilibrios espaciales	Evolución temporal de los patrones espaciales
Keeble <i>et al.</i> (1981; 1988)	Ajustados claramente a un patrón centro-periferia	Incremento de las disparidades en el pasado hasta la actualidad
Lutter <i>et al.</i> (1993)	Existentes, pero su alcance depende de las actividades que se incluyan en el análisis	Mejoras en el tiempo de desplazamiento para las regiones periféricas; incremento de la accesibilidad diaria en regiones centrales
Spiekermann y Wegener (1994; 1996)	Ajustados claramente a un patrón centro-periferia. Además, evidentes desequilibrios centro-hinterland en todos los estados de la UE	Incremento de los desequilibrios inducido por las Redes Transeuropeas
Chatelus y Ulied (1995)	Ajustados claramente a un patrón centro-periferia	Desequilibrios decrecientes
Gutiérrez y Urbano (1995; 1996)	Ajustados claramente a un patrón centro-periferia	Desequilibrios decrecientes inducidos por las Redes Transeuropeas
Copus (1997; 1999)	Ajustados claramente a un patrón centro-periferia	No se consideran
Wegener <i>et al.</i> (2001)	Diferentes patrones centro-periferia para los diferentes modos de transporte	Desequilibrios crecientes o decrecientes en función del indicador escogido
Schümann y Talaat (2000)	Ajustados claramente a un patrón centro-periferia en el caso del transporte por carretera	Mejoras principalmente para los países candidatos a la UE

Fuente: IRPUD, 2004.

El bajo grado de correlación obtenido entre IRPE y PIB por trabajador puede indicar que la accesibilidad es tan solo uno de los varios factores que determinan el dinamismo y grado de desarrollo económico de un territorio. En consecuencia, la conclusión básica que se deriva de este análisis es que la perifericidad espacial (tal y como la refleja el IRPE) dista mucho de ofrecer una explicación completa de las disparidades regionales en Europa y, por tanto, sugiere la presencia de otros factores «no espaciales» que tendrían una función relevante en la configuración del desarrollo económico regional.

### 1.1.8 El cálculo de la perifericidad no espacial (PnE) como residual

El análisis de la regresión entre accesibilidad y productividad por trabajador que muestra la figura 1.3 puede considerarse un indicador aproximado de los territorios en los que el dinamismo económico puede estar siendo afectado por otros factores diferentes a la accesibilidad espacial. Para ello basta analizar el patrón de los residuales de la correlación entre estas dos variables. La medida en que una región se aleja de la diagonal que refleja una correlación perfecta entre las dos variables indicará el grado en que dicha región se ajusta a la hipótesis de que los territorios más accesibles son también los más dinámicos y econó-



**Figura 1.3** IRPE y PIB por trabajador (NUTS 3)

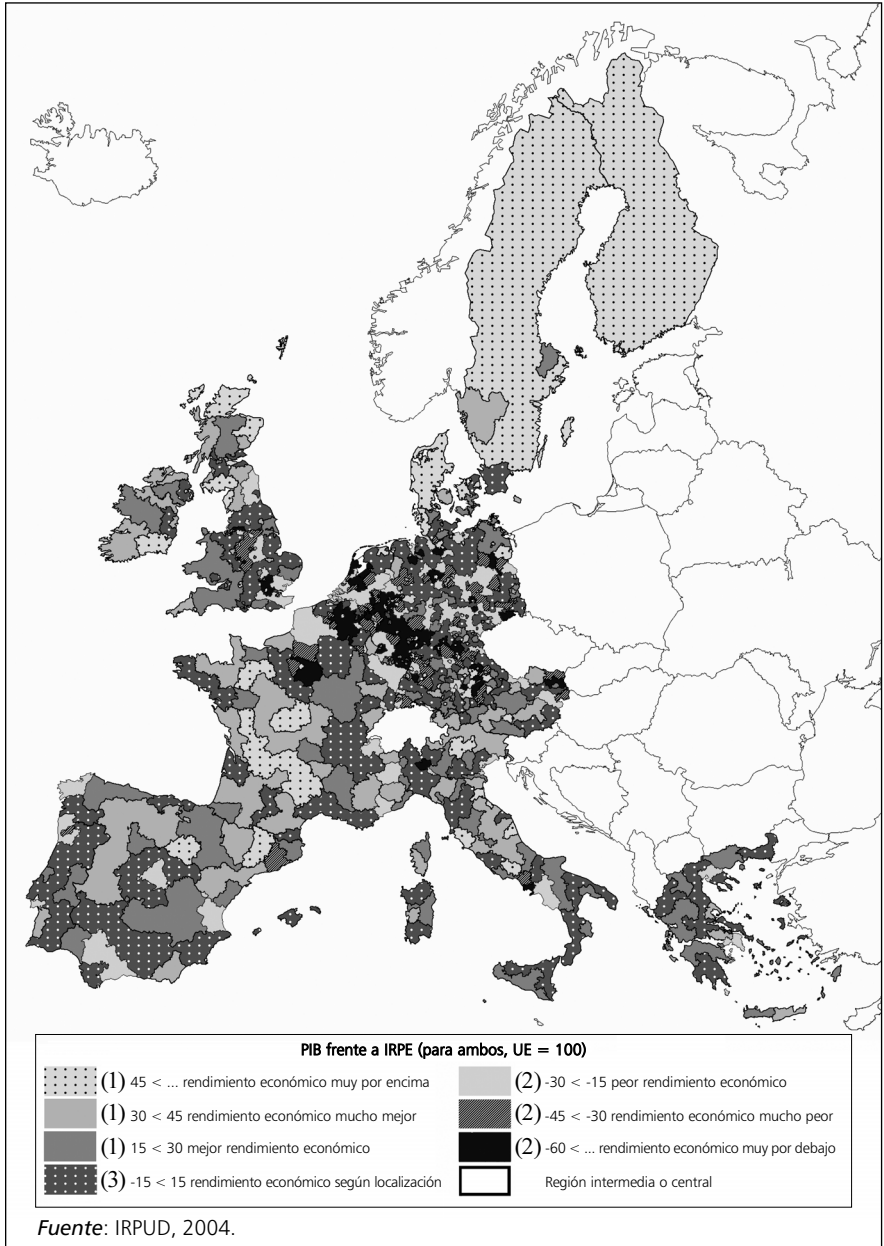
micamente desarrollados. Se asume, por tanto, que cuanto mayor sea el residual, mayor será la importancia de factores de perifericidad no espacial (PnE).

La figura 1.4 expresa cartográficamente la correlación entre el IRPE y el PIB por trabajador. *Las tramas* indican la posición relativa de las regiones con respecto a la diagonal de regresión de la figura 1.3. Pueden distinguirse los siguientes tipos de región:

- *Las regiones (1)* tienen un grado de dinamismo y desarrollo económico por encima de lo que correspondería a su accesibilidad. La mayoría son regiones de baja o media accesibilidad. Se trata principalmente de regiones periféricas de Portugal, España, sur de Francia, Italia, Irlanda, Escocia y Escandinavia.
- *Las regiones (2)* tienen un grado de dinamismo y desarrollo económico por debajo de lo que correspondería a su accesibilidad. Este grupo incluye principalmente regiones de elevada accesibilidad del centro de Europa. Incluye también regiones con dificultades debidas a su especialización en actividades industriales maduras, principalmente en Inglaterra, norte de Francia, Bélgica, Holanda y Alemania. En estas regiones, la economía regional no es capaz de utilizar completamente su gran potencial de localización. Afrontan retos para su desarrollo relacionados con factores diferentes a la accesibilidad como la existencia de deseconomías de aglomeración o de estructuras económicas obsoletas.
- *Las regiones (3)* se localizan a una distancia máxima de la diagonal de regresión que permite afirmar que se ajustan a la hipótesis que relaciona positivamente accesibilidad y desarrollo económico. No existe un patrón espacial claro para estas regiones dado que se localizan en toda la UE.

El patrón especial de los residuales indica que, en general, las regiones periféricas presentan niveles de desarrollo y dinamismo económico superiores a los que les corresponden de acuerdo con su localización, y que, en las regiones centrales, sucede lo contrario; es decir, que los niveles de desarrollo y dinamismo económico son inferiores a los que les corresponderían de acuerdo con su localización. En este sentido:

- Prácticamente todas las regiones nórdicas se comportan económicamente mejor de lo que corresponde a su localización periférica.
- Muchas de las regiones irlandesas y escocesas se comportan también económicamente mejor, aunque existen también caso de regiones que se comportan peor de lo que corresponde a su localización.
- En Francia, las regiones más periféricas se comportan económicamente mejor de lo que corresponde a su localización; sin embargo, las regiones cercanas a las grandes aglomeraciones francesas se comportan peor.



**Figura 1.4** Distribución espacial de los residuales de la regresión entre el IRPE y el PIB por trabajador (regiones NUTS3 de la UE-15)

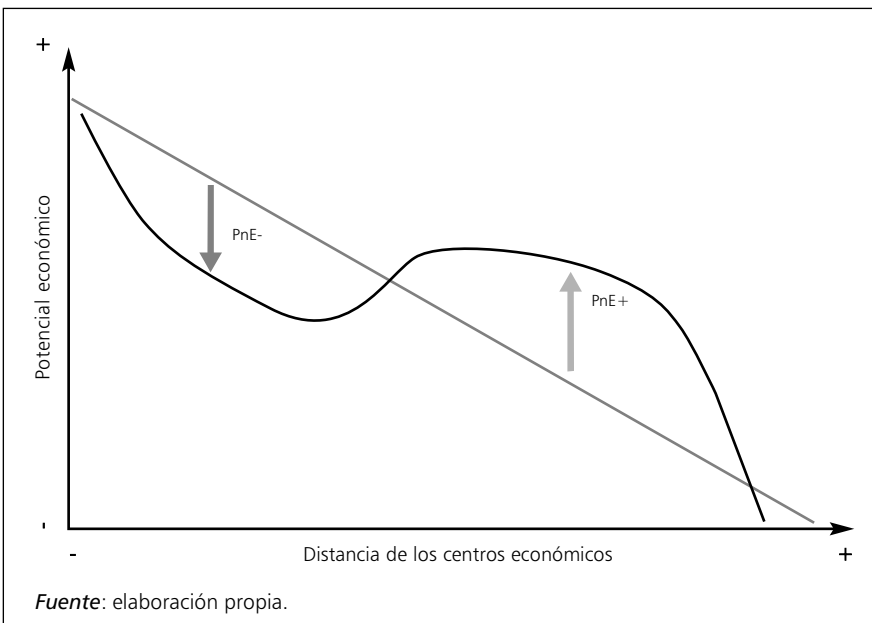
— En Alemania, las regiones de los nuevos *länder* se comportan mucho peor de lo que corresponde a su localización central.

- En el sur de Europa la situación es diversa. Existen regiones en todos los países del sur que se comportan económicamente mejor de lo que corresponde a su localización periférica, pero, al mismo tiempo, existen regiones en esos mismos países que se comportan de modo inverso.

Parece que hay una tendencia a que las regiones rurales periféricas se comporten económicamente por encima de lo que corresponde a su localización geográfica, mientras que las regiones urbanas periféricas muestran menor dinamismo. Mientras las primeras parecen poseer elementos que compensan su baja accesibilidad, las segundas, que no pertenecen a las áreas de perifericidad extrema, y que tienen buenas conexiones aéreas, no son capaces de traducir estas oportunidades en dinamismo económico. Las excepciones a estas observaciones son, por un lado, los nuevos *länder* rurales de Alemania y, por otro lado, las aglomeraciones urbanas de los países nórdicos.

### 1.1.9 Una tipología de la perifericidad no espacial (PnE)

Los resultados anteriores parecen confirmar la hipótesis básica de partida: la existencia de regiones que presentan niveles de dinamismo y desarrollo econó-



**Figura 1.5** Desviaciones con respecto al desarrollo económico regional esperado: las regiones tipos A y B

mico relativamente elevados a pesar de su localización periférica, y de regiones que presentan niveles de dinamismo y desarrollo económico más bajos de lo que corresponde a su localización central. La presencia, en un buen número de regiones, de desviaciones con respecto al nivel de dinamismo y desarrollo económico esperado, deberá ponerse en relación con la existencia de varios factores «blandos» que denominaremos *perifericidad no espacial* (PnE).

La figura 1.5 es una representación del concepto de PnE. La diagonal representa el grado de desarrollo económico de un territorio, asumiendo que éste disminuye de forma homogénea con la distancia a los centros económicos. El área marcada con la flecha más clara representa a una región relativamente periférica que, debido a la acción combinada de varios factores de PnE, tiene un dinamismo y grado de desarrollo económico superior al que le correspondería atendiendo únicamente a su localización geográfica. En el contexto del proyecto de investigación, estas regiones se han denominado «regiones tipo A». El área marcada con la flecha más oscura representa a una región relativamente central en la que los factores de PnE influyen negativamente. Estas regiones se han denominado «regiones tipo B».

### 1.1.10 La creciente importancia de la perifericidad no espacial (PnE)

Las dos décadas que han pasado desde que Keeble elaboró sus primeros mapas de perifericidad europea han registrado importantes cambios en la dinámica económica, algunos graduales y duraderos, otros más recientes y rápidos; algunos como respuesta a las condiciones del mercado y del progreso tecnológico, otros como consecuencia, al menos parcial, de la intervención política. La reducción de los condicionantes de localización de diversas actividades económicas, principalmente en los sectores clave de la economía, significará, sin duda, que el potencial económico de todas las regiones (incluidas las geográficamente periféricas) estará más y más desvinculado de su localización y crecientemente influenciado por un conjunto variado de factores «no espaciales». Algunos de estos factores no espaciales han sido considerados tradicionalmente como importantes para el desarrollo económico, pero a medida que desaparecen los condicionantes para la localización de actividad económica, el impacto de estos factores no espaciales se hará más evidente.

En este sentido hay que destacar tres procesos básicos que son particularmente relevantes en la definición del nuevo concepto de perifericidad: por un lado, las mejoras en las infraestructuras de transporte y comunicaciones relacionadas tanto con las innovaciones tecnológicas como con las mejoras producidas por la inversión pública; por otro lado, los cambios estructurales, en particular, la continua expansión del sector servicios y de las manufacturas para consumo, junto con el declive de la manufactura «pesada» y la producción pri-

maria; por último, el rápido cambio tecnológico que se registra en los últimos años en el campo de las tecnologías de la información y, más en concreto, el rápido crecimiento del comercio electrónico.

Los dos primeros procesos han producido una reducción de los costes absolutos y relativos asociados a una localización periférica, así como de la importancia de los costes de tiempo y transporte en relación con otras consideraciones relativas a la localización. Incluso en el caso de muchas de las industrias manufactureras que han sido tradicionalmente sensibles a los costes de transporte, las mejoras infraestructurales han reducido su importancia en la toma de decisiones sobre localización. Los costes de transporte suponen hoy un porcentaje relativamente reducido de los costes totales de producción en las industrias más modernas (Vickerman, 1991a; PIEDA, 1997). Además, no puede afirmarse que los costes de transporte supongan un porcentaje mayor del coste total de producción en las áreas más periféricas (PIEDA, 1984, 1997; Chisholm, 1987).

Sin embargo, las mejoras producidas en los transportes y las comunicaciones pueden tener, en determinadas circunstancias, efectos perversos. Esto sucede, por ejemplo, en regiones desfavorecidas y relativamente aisladas en las que el incremento de la accesibilidad supone la pérdida de su «protección natural» frente a mercados más competitivos y, en consecuencia, una especie de efecto de «arrastré» de actividad económica de la región desfavorecida hacia otros lugares, ahora más accesibles y con ventajas derivadas de las economías de aglomeración (Comisión Europea, 1999; McKinnon, 1992; Bachtelor, 1996).

La revolución de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (NTIC) ha supuesto, para muchas actividades económicas, una relativización notable de la importancia de la localización geográfica. A diferencia de lo que ocurre con los beneficios «incrementales» que resultan de las mejoras en las infraestructuras convencionales, los cambios producidos en las NTIC son considerados por muchos como un cambio radical, un cambio de fondo más que un cambio de grado. Por ejemplo, el Comité de las Regiones, acentuó la importancia de estos cambios en su respuesta a la Estrategia Territorial Europea (European Spatial Development Perspective): «Los avances en las tecnologías de la comunicación [...] traerán cambios fundamentales en la localización y naturaleza de la actividad económica [...]. La ETE concibe acertadamente las NTIC como un medio de superar el impacto adverso de la lejanía geográfica sobre la generación de nuevas empresas» [Committee of the Regions (COR), 1999]. La Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas (CPMR) ha señalado también las oportunidades que suponen estos cambios: «El advenimiento de las autopistas de la información es uno de los aspectos que ha levantado mayores esperanzas en las periferias. La entrada del siglo de lo inmaterial podría, finalmente, hacer posible acabar con los desequilibrios relacionados con la distancia geográfica...» (CPMR, 1997). Este optimismo se ve relativizado por las potenciales desigualdades en el acceso a las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones.

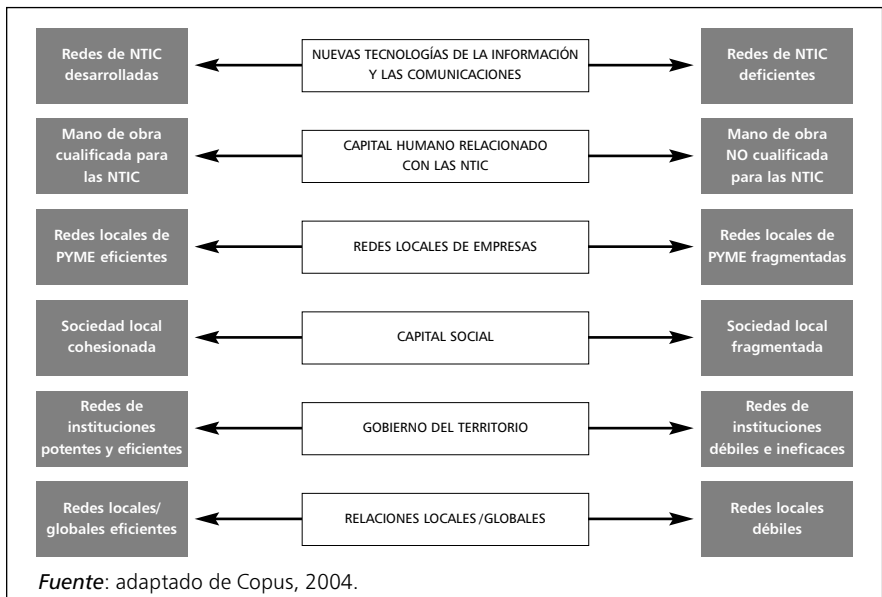


Tanto el limitado poder explicativo de los indicadores convencionales (espaciales), como los cambios en las tendencias económicas que se observan y que se han descrito anteriormente, apuntan a la necesidad de desarrollar un nuevo concepto de perifericidad más amplio e inclusivo, que tenga en cuenta factores que, a pesar de no variar sistemáticamente en el territorio (no espaciales), pueden tener efectos similares a la perifericidad convencional.

Algunos de estos factores no espaciales pueden proporcionar una alternativa viable a las ventajas derivadas de la aglomeración, que han sido hasta ahora el principal atractivo de las áreas centrales. En otros casos, los factores no espaciales se asocian a redes relacionales de todo tipo con los mercados globales y con los centros de actividad económica. Todos ellos pueden calificarse como «perifericidad no espacial» (PnE).

### 1.1.11 Los elementos de la perifericidad no espacial (PnE)

El concepto de PnE se entiende mejor si se desagrega en sus componentes (figura 1.6). Cada uno de estos componentes es, por sí mismo, objeto de estudio en la literatura académica, pero se incluyen aquí desde una aproximación holística dirigida a apuntar las relaciones entre ellos, y emplazándolos en el contexto de los cambios en la dinámica económica. Este enfoque tiene mucho en común con el de varias escuelas de pensamiento relacionadas con los «distritos industriales», «medios innovadores» o «sistemas de innovación».



**Figura 1.6** Elementos clave de la perifericidad no espacial

En el contexto del proyecto de investigación se han considerado varios de los componentes de la PnE:

- a) nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, tanto en lo que se refiere a las infraestructuras disponibles como en la utilización que se hace de ellas (capital humano);
- b) innovación y redes empresariales;
- c) capital social;
- d) gobierno del territorio;
- e) grado de integración con las redes globales, principalmente en lo que se refiere a la actividad turística.

En los siguientes subapartados se realiza una breve descripción, a modo de síntesis, de cada uno de estos componentes de la perifericidad no espacial que hemos dado en llamar *nuevos factores de desarrollo territorial* (NFDT). En posteriores capítulos se hablará con más detalle de los NFDT, tanto desde el punto de vista teórico, como de su análisis en las áreas de estudio.

### 1.1.12 Calidad de las infraestructuras de las NTIC y disponibilidad de capital humano asociado

La importancia de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, y el desarrollo del comercio electrónico son, con frecuencia, considerados medios para nivelar los desequilibrios entre territorios centrales y periféricos. Sin embargo, la revisión bibliográfica llevada a cabo por el Doctor Seamus Grimes, de la Universidad de Galway (Irlanda), como parte de este proyecto de investigación, muestra que la realidad es bastante más compleja, de tal modo que parece que los beneficios de las NTIC son más potenciales que reales, debido a una serie de factores:

- en primer lugar, aspectos técnicos y económicos relativos a las infraestructuras físicas necesarias que perjudican a las localizaciones remotas y periféricas;
- en segundo lugar, la escasez de capital humano necesario para el desarrollo de los modelos empresariales radicalmente nuevos que pueden aprovechar las ventajas de las NTIC;
- en tercer lugar, el desarrollo deficiente de los servicios a empresas asociados;
- por último, la inadecuación de las actuaciones públicas.

A pesar de los múltiples obstáculos para que las NTIC se conviertan en elementos clave para dar respuesta a los problemas de desarrollo económico de

los espacios periféricos, es importante aportar un mejor conocimiento del funcionamiento de estos cuatro factores para discriminar entre regiones que serán más capaces de ajustarse mejor a los requerimientos sociales y económicos de la globalización, quizá en algunos nichos de mercado, quizá atendiendo a estrategias de calidad.

### 1.1.13 Calidad de las redes empresariales locales

Diversos autores han destacado la importancia de contar con redes empresariales eficientes como factor clave para la competitividad territorial (Porter, 1990), el dinamismo y la capacidad de adaptación productiva (Piore y Sable, 1984), y la innovación y el «emprendedurismo» (Asheim, 1999). La existencia de redes empresariales locales desarrolladas y eficientes puede ser una alternativa a las economías de aglomeración como estímulo del desarrollo local.

Goudis y Skuras (2001), de la Universidad de Patrás, responsables de la revisión teórica relativa a las redes empresariales locales, proponen una tipología basada en 5 dimensiones:

- Contenido de la red, es decir, los elementos que circulan a lo largo de la red (productos, servicios, capital, información, conocimiento, empleo).
- Características espaciales, es decir, patrones de nodos y conexiones (redes verticales u horizontales).
- Longitud y tamaño de la red.
- Tipo de relaciones (formales, informales, etc.).
- Potencia de la red, es decir, la medida en que la red es un aspecto esencial o de menor importancia para la actividad empresarial de sus miembros.

Estos autores concluyen, en relación con los beneficios que se derivan de la existencia de redes empresariales locales adecuadas, que la evidencia hallada en la literatura sobre la relación entre redes y dinamismo empresarial es ambigua, aunque por lo general se asume que es una relación positiva. Además, estos autores desarrollan varias hipótesis relacionadas con el papel de varios tipos de redes empresariales en el desarrollo económico de áreas periféricas.

### 1.1.14 Calidad del capital social

El doctor Patrick Commins (TEAGASC), responsable del análisis teórico del factor «capital social», propone la siguiente definición emanada de la revisión bibliográfica sobre este aspecto (Commins, 2001):

[...] el capital social de una sociedad o comunidad está representado por la naturaleza y alcance de sus redes personales y relaciones institucionales, junto con el sistema compartido de valores y entendimientos que facilita la conducta cooperativa y favorece los esfuerzos colectivos. El razonamiento es que, en igualdad de condiciones, las sociedades y comunidades con mayores dotaciones de capital social serán más prósperas y estarán más informadas, mejor gobernadas y menos afectadas por conflictos que aquellas con menor dotación de capital social [...]

Todavía no se conocen suficientemente bien los mecanismos que intervienen en la generación o destrucción de capital social, aunque se cree que puede fortalecer otras formas de capital (físico, financiero, humano, etc.).

Los autores aportan la siguiente explicación de la función del capital social en la configuración de la PnE:

En el proyecto AsPIRE, se considera el capital social con la expectativa de que tenga una función relevante en el comportamiento económico y en el gobierno de los territorios. La proposición general es que los diversos tipos de redes cooperativas (empresariales, de asociaciones cívicas, de instituciones públicas) generan sinergias entre diferentes intereses implicados en el desarrollo económico de un territorio. Estas manifestaciones de esfuerzo colectivo serán elementos importantes que contribuyen a la reducción de las desventajas asociadas a la perifericidad espacial.

En el contexto del proyecto AsPIRE, el capital social se concibe como una característica estructural más que como un proceso o un resultado. Ello permite obtener información empírica de manera más fácil sobre un elemento caracterizado por su elevado grado de intangibilidad.

### 1.1.15 Gobierno del territorio (estructuras institucionales locales, redes y procesos)

El equipo responsable del análisis teórico de este NFDT, formado por los profesores Timo Lakso y Petri Kahila, de la Universidad de Helsinki, señala que el gobierno del territorio es, en la actualidad, objeto de estudio de múltiples disciplinas. Quizá por este motivo, se trata de un término bastante «elástico» (Lakso y Kahila, 2001). Los autores diferencian entre los términos *government* (de naturaleza eminentemente pública) y *governance*, más amplio, que expresa la red de actores públicos, privados y asociativos implicados en el gobierno del territorio, que incluye las estructuras, actividades, interacciones y resultados de la actuación conjunta.

En el marco del proyecto AsPIRE, y para poner en relación el factor «gobierno del territorio» con el estudio de la perifericidad no espacial (PnE), los autores dividen este factor en tres subtemas: estructuras, procesos e incentivos políticos.

Las «estructuras» hacen referencia al modo en que las estructuras institucionales de un territorio pueden favorecer o dificultar su potencial de desarrollo. Constituyen el componente más tangible e inamovible.

En lo que se refiere a los «procesos» el centro de atención no se sitúa en lo que hace la política de desarrollo, sino en cómo lo hace. Se analiza la eficacia con la que todos los actores implicados en el proceso (incluyendo a los privados y asociativos) trabajan juntos para alcanzar los objetivos de desarrollo. Analiza la naturaleza, cantidad y calidad de las interacciones.

El último elemento del concepto, «incentivos políticos», se refiere a las formas de intervención o apoyo ejecutadas por los diversos actores y agencias. Se trata de actuaciones formuladas e implementadas a diversas escalas territoriales (desde la UE hasta la escala local). A pesar de que la financiación continúa siendo un elemento central, los incentivos incorporan, cada vez en mayor medida, otros elementos como el capital humano y social.

### 1.1.16 Conclusiones

Se ha presentado, en esta sección, el marco conceptual general del proyecto de investigación. Se ha tratado de mostrar que las aproximaciones convencionales al concepto de perifericidad toman, como factores fundamentales, los costes de desplazamiento y la ausencia de economías de aglomeración. La combinación de estos dos factores da lugar a diversas formas de desventaja. Estas ideas han tomado la forma de un conjunto de modelos geográficos basados en el concepto de «oferta por renta» (*bid rent*) y de otro conjunto de teorías económicas descritas inicialmente como «high development economics» (Killick, 1989; Krugman, 1994) y más recientemente como la «nueva geografía económica».

Desde el análisis conceptual inicial se ha avanzado hacia un análisis empírico de los principales indicadores de la perifericidad, y, a partir de las carencias detectadas, a la generación de un Indicador de Referencia de Perifericidad Espacial (IRPE). La aplicación del IRPE al caso de las regiones NUT3 de la UE-15 ha demostrado que, a pesar de que existe una relación inversa, estadísticamente significativa, entre distancia y grado de desarrollo económico (medido en PIB por trabajador), existe igualmente un margen importante de variación en el desarrollo y dinamismo económico de las regiones desfavorecidas que no parece tener explicación si sólo se toma en consideración el factor «distancia». En consecuencia, se propone como posible explicación, al menos parcial, de esta variabilidad, las características no espaciales que hemos

convenido en denominar *nuevos factores de desarrollo territorial* (NFDT), que componen la perifericidad no espacial (PnE).

El capítulo 1 concluye con una breve síntesis de dichos factores y da paso al capítulo 2 en el que se entra en profundidad en el análisis detallado de la estructura y metodología de la investigación para, posteriormente, en el capítulo 3, retomar el análisis de los nuevos factores de desarrollo territorial a partir de la metodología descrita. Estos tres capítulos constituyen el marco teórico-metodológico general de la investigación.

## Bibliografía

- ALONSO, W. (1964): *Location and Land Use*, Harvard University Press, Cambridge.
- ASHEIM, B.T. (1999): «Innovation, Social Capital and Regional Clusters: and the Importance of Co-operative Interactive Learning and Localised Knowledge in Learning Economies», *Regional Studies Association International Conference*, Bilbao.
- BACHTELOR, J. (ed.) (1996): «Peripherality, Economic Development and EU Regional Policy», *Regional and Industrial Policy Series*, 17, European Policies Research Centre, University of Strathclyde.
- BIEHL, D. (ed.) (1986): *The Contribution of Infrastructure to Regional Development. Final Report of the Infrastructure Studies Group to the Commission of the European Communities*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- BIEHL, D. (1991): «The Role of Infrastructure in Regional Development», en: R.W. Vickerman (ed.), *Infrastructure and Regional Development, European Research in Regional Science*, Volumen 1, Pion Publishers, Londres 1991.
- BLUM, U. (1982): «Effects of transportation investments on regional growth: a theoretical and empirical investigation», *Papers of the Regional Science Association*, 49, pp. 169-184.
- BRÖCKER, J.; PESCHEL, K. (1988): «Trade», en Molle, W., Cappelin, R. (eds.): *Regional Impact of Community Policies in Europe*, Avebury, Aldershot.
- BURGESS, E. (1925): *The Growth of the City*, The City, Chicago.
- CHALETUS, G.; ULIED, A. (1995): *Union Territorial Strategies linked to the Trans-European Transportation Networks*. Final Report to DG VII. INRETS-DEST/MCRIT, Paris / Barcelona.
- CHISHOLM, M. (1962): *Rural Settlement and Land Use*, Londres.
- CHISHOLM, M. (1987): *Regional variations in transport costs in Britain with Special Reference to Scotland*, Transactions of the Institute of British Geographers, 12.
- CHISHOLM, M. (1995): *Britain on the Edge of Europe*, Routledge, Londres.

- COMISIÓN EUROPEA (1999): *Estrategia Territorial Europea*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.
- COMMINS, P. (2001): *AsPIRE Conceptual Paper: Social Capital*, no publicado.
- COMMITTEE OF THE REGIONS (COR) (1999): *Opinion on the European Spatial Development Perspective, CdR 266/98 fin*, Bruselas.
- COPUS, A.K. (1997): *A New Peripherality Index for European Regions*. Report prepared for the Highlands and Islands European Partnership. Aberdeen: Agricultural and Rural Economics Department, Scottish Agricultural College.
- COPUS, A.K. (1999): «Peripherality and peripherality indicators. North». *The Journal of Nordregio* 10, 1, pp. 11-15.
- COPUS, A.K. (2002): *AsPIRE Integrated Conceptual Framework (Deliverable D7)*, documento interno del proyecto AsPIRE.
- COPUS, A.K. (ed.) (2004): *Aspatial Peripherality, Innovation and the Rural Economy (AsPIRE). Final Report*, documento interno del proyecto AsPIRE.
- CPMR (1997): *Towards a Balanced Europe: From Peripheries to Large Integrated Maritime Units*, Rennes.
- FUJITA, M.; KRUGMAN, P.; VENABLES, A. (1999): *The Spatial Economy; Cities, Regions and International Trade*, MIT Press, Cambridge, MA.
- FÜRST, F.; HACKL, R.; HOLL, A.; KRAMAR, H.; SCHÜRMAN, C.; SPIEKERMANN, K.; WEGENER, M. (2000): «The SASI Model: Model Implementation», en *Berichte aus dem Institut für Raumplanung*, 49, Institut für Raumplanung, Universität Dortmund, Dortmund.
- GOUDIS, A.; SKURAS, D. (2001): *AsPIRE Conceptual Paper: Business Networks and Innovation*, no publicado.
- GOULD, P. (1969): *Spatial Diffusion, Commission on College Geography, Association of American Geographers*, Washington DC.
- GUTIÉRREZ, J.; URBANO, P. (1996): «Accessibility in the European Union: the impact of the trans-European road network», en *Journal of Transport Geography* 4, 1, pp. 15-25.
- HALL, P. (1966): *Von Thunen's Isolated State*, Londres.
- HIRSCHMAN, A. (1958): *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, New Haven.
- ISARD, W. (1956): *Location and Space-Economy*, Nueva York.
- KEEBLE, D.; OWENS, P.L.; THOMPSON, C. (1981): *The Influence of Peripheral and Central Locations on the Relative Development of Regions*, Department of Geography, Cambridge University.
- KEEBLE, D.; OFFORD, J.; WALKER, S. (1988): *Peripheral Regions in a Community of Twelve Member States*, Commission of the European Community, Luxemburgo.
- KILLICK, T. (1989): *A reaction too far*, Overseas Development Institute, Londres.
- KRUGMAN, P. (1994): *The Fall and Rise of Development Economics*, <http://web.mit.edu/krugman/www/dishpan.htm>

- LAKSO, T.; KAHILA, P. (2001): *AsPIRE Conceptual Paper: Governance*, no publicado.
- LINNEKER, B. (1997): *Transport Infrastructure and Regional Economic Development in Europe: A Review of Theoretical and Methodological Approaches*, TRP 133, Department of Town and Regional Planning, Sheffield.
- LUTTER, H.; PÜTZ, T.; SPANGENBERG, M. (1993): *Lage und Erreichbarkeit der Regionen in der EG und der Einfluß der Fernverkehrssysteme*. Forschungen zur Raumentwicklung Band 23. Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, Bonn.
- MCKINNON, A.C. (1992): «Manufacturing in a Peripheral Location: An Assessment of Logistical Penalties», en *International Journal of Logistics Management*, 3.2.
- MYRDAL, G. (1957): *Economic theory and underdeveloped regions*. Londres, University Paperbacks, Methuen.
- NAUSTDALSLID, J. (1983): «Centre-Periphery Models and Theories: Some Introductory Notes», en Hansen, J.C.; Naustdalslid, J.; Sewel, J.: *Centre-Periphery Theory: Theory and Practice*, Sogndal.
- PEET, R. (1972): «Influences of the British Market on Agriculture and Related Economic Development in Europe», en *Transactions of the Institute of British Geographers*, LVI, p. 1.
- PIEDA (1984) *Transport Costs in Peripheral Areas*, Report for EU Commission, Industry Department for Scotland and Northern Ireland Department for Economic Development.
- PIEDA (1997): *Transport Costs and the Economy of the Highlands and Islands*, a report for the Scottish Office Development Department.
- PIORE, M.J.; SABLE, C.F. (1984): *The second industrial divide. Possibilities for prosperity*. Nueva York: Basic Books.
- PORTER, M.E. (1990): *The competitive advantage of nations*, Macmillan, Londres y Basingstoke.
- SCHÜRMAN, C.; SPIEKERMANN, K.; WEGENER, M. (1997): «Accessibility Indicators», en *Berichte aus dem Institut für Raumplanung*, 39, Institut für Raumplanung, Universität Dortmund, Dortmund.
- SCHÜRMAN, C.; TALAAT, A. (2000): *Towards a European Peripherality Index. User Manual*. Report for General Directorate XVI Regional Policy of the European Commission. Institut für Raumplanung, Universität Dortmund.
- SPIEKERMANN, K.; WEGENER, M. (1994): «The shrinking continent: new time-space maps of Europe», en *Environment and Planning B: Planning and Design*, 21, pp. 653-673.
- SPIEKERMANN, K.; WEGENER, M. (1996): «Trans-European Networks and unequal accessibility in Europe», en *European Journal of Regional Development (EUREG)*, 4/96, pp. 35-42.
- STORPER, M. (1995): «The Resurgence of Regional Economies, Ten Years Later», en *European Urban and Regional Studies*, 2, pp. 191-219.



- TERLOUW, C. P. (1992): *The Geography of the World System: External Arena, Periphery, Semiperiphery, Core*, Netherlands Geographic Studies.
- VICKERMAN, R.W. (1991a): «Introduction», en Vickerman, R.W. (ed.): *Infrastructure and Regional Development*, Pion, Londres, pp. 1-8.
- VICKERMAN, R.W. (1991b): «Other regions' infrastructure in a region's development», en Vickerman, R.W. (ed.): *Infrastructure and Regional Development*, Pion, Londres, pp. 61- 74.
- VICKERMAN, R.W. (1995): «Accessibility and peripheral regions», en Cocossis, H.; Nijkamp, P. (eds.): *Overcoming Isolation: Information and Transportation Networks in Development Strategies for Peripheral Areas*, Springer Verlag, Berlín - Heidelberg - Nueva York, pp. 29-40.
- VICKERMAN, R.W.; SPIEKERMANN, K.; WEGENER, M. (1999): «Accessibility and economic development in Europe», en *Regional Studies*, 33.1, pp. 1-15.
- WALLERSTEIN, I. (1991): *Geopolitics and Geoculture: Essays on the Changing World System*, Cambridge University Press, Cambridge.
- WEGENER, M.; ESKELINNEN, H.; FÜRST, F.; SCHÜRMAN, C.; SPIEKERMANN, K. (2001): *Indicators of Geographical Position*, final Report Part 1 of the Working Group «Geographical Position» of the Study Programme on European Spatial Planning, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn.
- WIGHT, J.B. (1983): «From Centre/Periphery to Territory/Function: John Friedmann in Transition», en Hansen, J.C.; Naustdalslid, J.; Sewel, J.: *Centre-Periphery Theory: Theory and Practice*, Sogndal.



## 2 Aspectos metodológicos: estructura de la investigación

Joan Noguera Tur y Javier Esparcia Pérez

El trabajo de investigación se ha estructurado de forma que se analizan primero los componentes del complejo concepto de *perifericidad no espacial* (PnE), a partir de la delimitación de cinco grandes temas: (i) el impacto de las NTIC; (ii) las redes empresariales locales; (iii) el gobierno del territorio; (iv) el capital social; (v) la actividad turística como reflejo de las relaciones locales/globales.

El análisis bibliográfico inicial de los NFDT da paso a su integración en estrategias de análisis de casos en las dos áreas de estudio seleccionadas en cada país participante. Dichas áreas se han seleccionado para mostrar las diferentes respuestas a la naturaleza cambiante de la perifericidad y, en todo caso, responden a una doble tipología de áreas: «tipo A» (periféricas, pero con niveles de dinamismo y desarrollo económico superiores a los que cabría esperar por su localización espacial y que, por tanto, muestran PnE positiva) y «tipo B» (accesibles pero con niveles de dinamismo y desarrollo económico inferiores a los que cabría esperar por su localización espacial y que muestran PnE negativa).

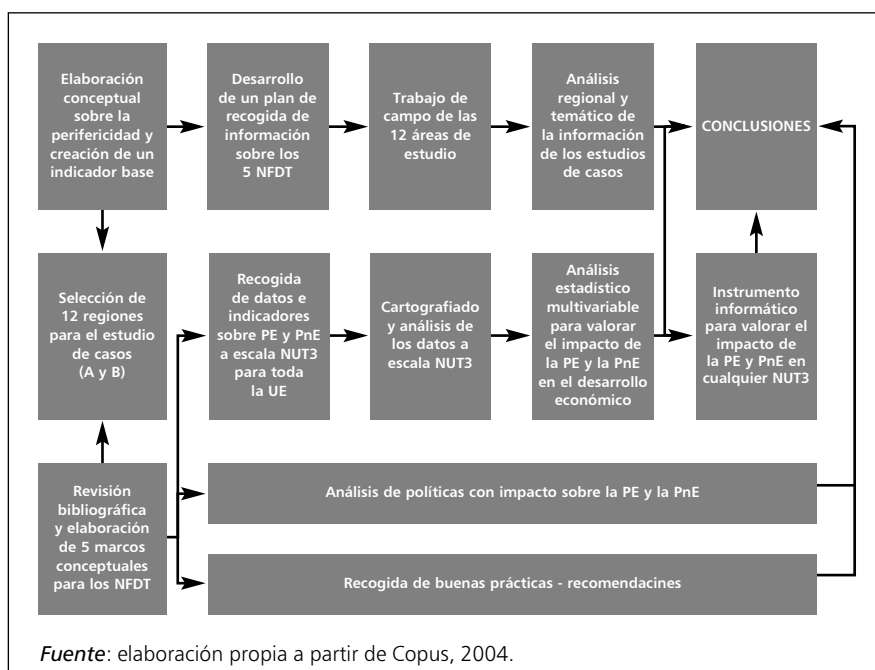
Los estudios de casos proporcionan información sobre la naturaleza y causas de las diferentes respuestas territoriales a la naturaleza cambiante de la perifericidad, que servirán, en las etapas finales del trabajo, para conformar las bases de la elaboración de indicadores de perifericidad más ajustados a la realidad, para desarrollar recomendaciones prácticas para tomadores de decisiones y actores locales, y para conocer las implicaciones de las actuales políticas de desarrollo regional y las características de las estrategias políticas óptimas.

### 2.1 Estructura general de la investigación

La figura 2.1, recogida en el capítulo introductorio y reproducida aquí para mayor comodidad del lector, recoge la estructura general de la investigación. El trabajo está estructurado en tres fases principales y sucesivas: en primer lugar, la elaboración del marco teórico-conceptual; en segundo lugar, la validación de ese marco mediante la comprobación de las hipótesis de trabajo

(estudio de casos); por último, la derivación de buenas prácticas y de recomendaciones para el diseño de políticas públicas.

Durante las fases primera y tercera, cada equipo de trabajo se ha especializado en el análisis de uno de los componentes teóricos de la perifericidad no espacial, pero se ha contado con una fuerte interacción con el resto del grupo en el día a día y, especialmente, en las conferencias y reuniones de trabajo organizadas. En la fase central de la investigación, el estudio de casos, cada equipo ha sido responsable de la recogida de información sobre todos los aspectos de la PnE en sus áreas de estudio, mediante una metodología uniforme compuesta por múltiples instrumentos y procedimientos (análisis documental y estadístico, elaboración y realización de diversas entrevistas más o menos estructuradas, y organización de técnicas de grupo).



**Figura 2.1.** Estructura de la investigación en el proyecto AsPIRE

De forma más estructurada, las metodologías utilizadas han sido las siguientes:

- Formulación de hipótesis concisas y testables en relación con cada componente de la PnE, sobre la base de una revisión bibliográfica previa de carácter multidisciplinario y multilingüe.

- Análisis de la regresión para establecer la relación entre perifericidad espacial y desarrollo económico.
- Elaboración de un programa de entrevistas cuyos resultados han sido tratados mediante técnicas estadísticas básicas (análisis de frecuencias y tablas cruzadas) debido a la naturaleza nominal de los datos, o mediante análisis del discurso a través de la transcripción de los textos de las entrevistas y su análisis con la utilización de software específico.
- Análisis del perfil de los empresarios de acuerdo con su postura frente a las innovaciones (adopción / no adopción) y frente a las redes empresariales (participación / no participación).
- Aplicación de técnicas de trazabilidad espacial (*spatial tracking*) dirigidas a establecer las áreas de actividad y las relaciones en red de las PYME.
- Técnicas de análisis de la elección destinadas a informadores privilegiados de las áreas de estudio y dirigidas a la identificación de la percepción subjetiva sobre la eficacia de la acción política sobre la PnE y a la determinación de la mejor estrategia.
- Utilización de sistemas de información geográfica (SIG) para resumir e ilustrar los resultados de la investigación.

Estas metodologías responden a la lógica de etapas en que está estructurado el trabajo de investigación. Por ejemplo, las hipótesis generadas a través de la revisión bibliográfica han condicionado el diseño del programa de entrevistas y las demás técnicas de análisis. A su vez, los resultados de los estudios de casos se han incorporado directamente en el diseño de técnicas de análisis de la elección, en la alimentación del SIG y en el desarrollo de indicadores sobre la PnE.

La última fase del trabajo, de la que ha sido responsable el equipo español, ha consistido en la detección de ejemplos de «buenas prácticas» relacionadas con la PnE y en el desarrollo de recomendaciones a partir de dichas prácticas para empresarios, tomadores de decisiones y agentes locales. Por otro lado, también ha perseguido la creación de procedimientos para evaluar el impacto de las políticas de la UE sobre la configuración de la PnE.

A continuación se describen de forma detallada las etapas de la investigación y los instrumentos metodológicos utilizados en cada una de ellas.

### 2.1.1 Conceptualización de la perifericidad no espacial y elaboración de indicadores

Los objetivos de esta etapa inicial son los siguientes: (i) establecer el marco teórico de cada índice de perifericidad publicado durante los últimos años; (ii) valorar la magnitud del vacío conceptual entre los índices de perifericidad

existentes (centrados en la perifericidad espacial) y el debate más amplio sobre desarrollo regional que incorpora componentes de (PnE); (iii) aportar información relevante para el resto de las etapas del trabajo mediante la construcción de un marco teórico-conceptual.

En esta etapa inicial se han utilizado las siguientes metodologías y materiales de trabajo, agrupadas en dos tareas:

- Tarea 1. Realización de un análisis comparativo de los indicadores convencionales de perifericidad y, en particular, de sus fundamentos conceptuales. Las preguntas que han articulado esta etapa son las siguientes:
  - ¿Qué tipo de transporte o desplazamiento está implícito en el modelo (pasajeros/mercancías, negocios/personal)?
  - ¿Se refiere a sectores económicos específicos?
  - ¿En qué medida el modelo representa la realidad del entorno empresarial de las regiones periféricas?
  - ¿En qué medida los modelos apoyan la inversión pública en infraestructuras como factor de importancia para superar los condicionantes de la perifericidad?
  - ¿En qué medida los indicadores proporcionan una explicación potente de los patrones de competitividad y cohesión regional, de calidad de vida y de empleo?

Además de destacar los aspectos en que los indicadores convencionales pueden mejorarse, esta tarea ha proporcionado un índice de referencia de la perifericidad espacial (IRPE).

- Tarea 2. Conjuntar los resultados de los cinco estudios temáticos para elaborar un conjunto de definiciones operativas de los diferentes componentes de la perifericidad no espacial (impacto de las NTIC, redes que relacionan las regiones periféricas con los mercados globales y con las fuentes de información, gobierno del territorio, capital social, actividad turística). La conceptualización integrada de la PnE que se ha obtenido ha sido la base conceptual para el diseño del trabajo de campo.

### 2.1.2 Conceptualización del factor «nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones» y valoración de su impacto sobre la perifericidad no espacial

Los objetivos de esta etapa pueden resumirse en: (i) investigar y describir las oportunidades y amenazas representadas por la revolución de las NTIC en las empresas e instituciones de las regiones periféricas; (ii) generar definiciones de los rasgos clave de las sociedades de la información que determinan la capacidad de las regiones, y de sus comunidades empresariales, para utilizar

los beneficios de las nuevas tecnologías, y las prácticas empresariales que se derivan de ellas, para superar las desventajas de la perifericidad convencional; (iii) validar los dos objetivos anteriores mediante el análisis comparativo que permite el estudio de casos; (iv) idear indicadores clave de este componente de la PnE.

En esta etapa se han utilizado las siguientes metodologías y materiales de trabajo, agrupadas en diversas tareas:

- Análisis de la bibliografía reciente sobre las implicaciones de las NTIC en el desarrollo económico con el fin de establecer hipótesis e indicadores de accesibilidad, y utilización de tecnologías de la información.
- Análisis de información estadística y documental sobre dotaciones de infraestructuras para las NTIC (redes, proveedores de servicios de Internet, etc.) en las regiones de estudio.
- Diseño de un cuestionario para instituciones y organizaciones de desarrollo. Este instrumento se inserta en el análisis del entorno institucional de las NTIC en las áreas de estudio, que incorpora, además, el estudio de legislación y informes de evaluación.
- Diseño de un cuestionario telefónico para empresas del sector manufacturero y servicios centrado en el análisis de la adopción de tecnologías de la información. El cuestionario se diseñó siguiendo el *UK Department of Trade and Industry's 1998 International Benchmarking Survey*. Su objetivo es proporcionar información para valorar la importancia relativa de las NTIC en las áreas de estudio en comparación con los estándares internacionales.
- Diseño de un cuestionario personal dirigido a una muestra de 50 empresas de cada área de estudio para recoger información sobre actitudes y posicionamientos de los empresarios hacia las NTIC y la sociedad de la información.
- Diseño de un procedimiento estandarizado para analizar y presentar los resultados de los análisis. Este procedimiento ha permitido la elaboración de informes comparativos.

### 2.1.3 Conceptualización del factor «innovación y redes empresariales» y valoración de su impacto sobre la perifericidad no espacial

Los objetivos de esta etapa son: (i) valorar la medida en que las áreas periféricas están conectadas con las redes globales y con las regiones centrales europeas mediante relaciones de transacción y de interdependencia, y el modo en que ello afecta a su capacidad de innovar; (ii) generar definiciones para facilitar la medición del grado de conexión de la comunidad empresarial local a las

redes globales y su tasa de innovación; (iii) diseñar una metodología de recopilación de información, destinada a validar los objetivos anteriores, para llevarla a cabo en el estudio de casos.

En esta etapa se han utilizado las siguientes metodologías y materiales de trabajo, agrupadas en diversas tareas:

- Formulación de un marco conceptual para el análisis a partir del análisis de la bibliografía sobre redes empresariales, relaciones de interdependencia y clusters industriales. Este marco ha proporcionado un conjunto de hipótesis relativas a los diversos tipos de vínculos empresariales. Ha proporcionado también el análisis de la relación entre perifericidad y niveles de emprendedurismo e innovación.
- Diseño de un cuestionario para PYME (50 en cada área de estudio) en el que se han insertado las hipótesis elaboradas. Su objetivo ha sido proporcionar información sobre la medida en que cada empresa tiene contactos con redes globales y con otras empresas de regiones centrales de la UE. Este instrumento ha permitido crear un perfil de empresa y de empresario en relación con su grado de participación en redes empresariales. También ha permitido valorar el grado de innovación y el potencial de crecimiento asociado a diferentes perfiles y grados de participación en redes.
- Desarrollo de técnicas de trazabilidad espacial (*spatial tracking*) aplicadas a una porción de la muestra (10 empresas en cada área de estudio). Ha consistido en un análisis espacial detallado de las interacciones de la empresa (en cuanto a las cadenas de proveedores y clientes), con el fin de «cartografiar» sus actividades y proporcionar así mayor evidencia de la medida en que las empresas de la región están relacionadas con redes globales.
- Diseño de un procedimiento estandarizado para analizar y presentar los resultados de los análisis. Este procedimiento ha permitido la elaboración de informes comparativos.

#### 2.1.4 Conceptualización del factor «gobierno del territorio» y valoración de su impacto sobre la perifericidad no espacial

Los objetivos de esta etapa son los siguientes: (i) análisis de la bibliografía reciente relativa al impacto del marco institucional (público, privado y asociativo) sobre la innovación y la vitalidad económica en regiones desfavorecidas, con particular atención sobre el grado en que determinados estilos o formas de gobierno pueden aliviar o reforzar las desventajas asociadas a la perifericidad espacial; (ii) crear y validar, a través del estudio de casos, un conjunto de definiciones operati-



vas que permitan identificar y medir este componente de la PnE; (iii) identificar un conjunto de indicadores de PnE relativos al gobierno del territorio, que puedan ser incorporados a procedimientos de seguimiento y evaluación de políticas.

En esta etapa se han utilizado las siguientes metodologías y materiales de trabajo, agrupadas en diversas tareas:

- Desarrollo de un marco conceptual a partir del análisis de la bibliografía relativas al impacto del marco institucional y el gobierno del territorio sobre las tasas de innovación, emprendedurismo y grado de dinamismo económico, para determinar los modelos de relaciones institucionales y de gobierno del territorio que contribuyen mejor a la PnE positiva.
- Desarrollo de hipótesis sobre el modo en que las diferentes formas de gobierno de territorio se relacionan con la PnE. En este sentido se diferencia entre los rasgos que varían de acuerdo con los contextos nacionales y aquellos que están más claramente relacionados con la perifericidad espacial, con independencia de la nacionalidad.
- A partir de las hipótesis se han desarrollado preguntas para valorar el papel de la estructura y las redes institucionales con el fin de incorporarlas a los cuestionarios para organizaciones y para empresarios.
- Desarrollo de procedimientos estandarizados de análisis de datos para codificar la información recogida en el estudio de casos.
- Diseño de un procedimiento estandarizado para analizar y presentar los resultados de los análisis. Este procedimiento ha permitido la elaboración de informes comparativos.

### 2.1.5 Conceptualización del factor «capital social» y valoración de su impacto sobre la perifericidad no espacial

Los objetivos de esta etapa son los siguientes: (i) desarrollar un marco conceptual para explicar el concepto de capital social y para elaborar proposiciones relativas a sus determinantes, procesos y configuraciones, y función en el alivio o refuerzo de las desventajas asociadas a la perifericidad espacial; (ii) contrastar la validez de este marco conceptual mediante el análisis comparativo de las áreas de estudio; (iii) generar indicadores estadísticos que expresen la relación del capital social con el concepto de PnE.

En esta etapa se han utilizado las siguientes metodologías y materiales de trabajo, agrupadas en diversas tareas:

- Análisis de la bibliografía reciente, en particular de la que presta atención al capital social como instrumento del desarrollo económico local.
- Explicación del concepto de «capital social» en sus diferentes significados, tipos, niveles, dimensiones y medidas.

- Desarrollo de hipótesis sobre: (i) los factores que favorecen la formación de capital social, en particular el entorno institucional, el papel de las administraciones locales, los procesos económicos, sociales y demográficos; (ii) la contribución del capital social en el alivio de la desventaja asociada a la PE, especialmente a través de la mejora de la cultura empresarial y de la creación de nuevas empresas, del fortalecimiento de redes empresariales, del incremento de la eficacia de las iniciativas de desarrollo local y de la creación de sinergias entre administraciones públicas, ONGs y grupos de acción local endógenos.
- Desarrollo del diseño de la investigación y de procedimientos para la obtención y tratamiento de la información, a partir del trabajo de campo en las áreas de estudio, con el fin de validar el marco conceptual.
- Desarrollo de procedimientos estandarizados para el análisis de datos con el fin de codificar la información generada en el estudio de casos.
- Diseño de un procedimiento estandarizado para analizar y presentar los resultados de los análisis. Este procedimiento ha permitido la elaboración de informes comparativos.

### 2.1.6 Conceptualización del factor «actividad turística» y valoración de su impacto sobre la perifericidad no espacial

Los objetivos de esta etapa son los siguientes: (i) identificar y describir las barreras al desarrollo turístico experimentadas por las regiones periféricas, considerando aspectos de la demanda y la comercialización del producto; (ii) identificar y describir las ventajas locacionales de las áreas periféricas en relación con la actividad turística, en particular de los símbolos y síntomas de la perifericidad demandados por el consumidor turístico; (iii) revisar y valorar el impacto de la política turística sectorial y de la política general de desarrollo territorial en las diversas escalas sobre la industria turística de las regiones periféricas; (iv) documentar ejemplos de buenas prácticas en la gestión y promoción turística, tanto a nivel de política regional como en empresas particulares; (v) entender el modo en que pueden superarse los obstáculos al desarrollo turístico para mejorar los beneficios económicos y de generación de empleo sin comprometer la percepción positiva asociada a los espacios aislados y periféricos ni la calidad de vida de los habitantes de estos espacios.

En esta etapa se han utilizado las siguientes metodologías y materiales de trabajo, agrupadas en diversas tareas:

- Análisis conceptual y empírico de la bibliografía sobre los condicionantes que dirigen la actividad turística en las áreas desfavorecidas (enfoques de la actuación de la UE en esta materia, tendencias del mer-

cado turístico, influencia de las presiones ambientales y del concepto de sostenibilidad sobre el desarrollo turístico, comportamiento del consumidor y nuevos enfoques para la gestión de destinos que consideran aspectos de la calidad de vida.

- Diseño de un cuestionario para consumidores para investigar las percepciones de la perifericidad y las características tangibles e intangibles de la perifericidad que afectan a la decisión de viajar a las áreas periféricas. Se han realizado 50 encuestas a turistas que se encontraban de vacaciones en la región periférica y otras 50 a turistas potenciales que se hallaban en su entorno habitual en una localización más central. El objetivo del análisis de este instrumento ha sido establecer la medida en que las percepciones de los consumidores, sean positivas o negativas, son congruentes con la realidad y, por tanto, poder valorar la interdependencia entre las características objetivas y subjetivas de la perifericidad.
- Diseño de un cuestionario para examinar el entorno empresarial turístico en las regiones periféricas. Se han llevado a cabo alrededor de veinte entrevistas con empresarios turísticos en cada área de estudio dirigidas a investigar el concepto de perifericidad tal como lo perciben los proveedores, su opinión sobre los beneficios y barreras para el desarrollo, la integración del producto y los sistemas de información y comunicaciones.
- Diseño de entrevistas en profundidad (un máximo de 10 en cada área de estudio) dirigidas a representantes del entorno institucional turístico público y privado de las áreas desfavorecidas. El objetivo es analizar el sistema de gestión adoptado y el énfasis en las características de perifericidad del producto turístico a la hora de establecer las estrategias de comercialización.
- Desarrollo de procedimientos estandarizados para el análisis de datos con el fin de codificar la información generada en el estudio de casos.
- Diseño de un procedimiento estandarizado para analizar y presentar los resultados de los análisis. Este procedimiento ha permitido la elaboración de informes comparativos.

### 2.1.7 Configuración del trabajo de campo

Esta etapa de la investigación se refiere a las tareas prácticas y administrativas relacionadas con la puesta a punto del estudio de casos. Los objetivos son: (i) generar una base de datos con información que permita delimitar, a través del trabajo de campo, las características principales de la perifericidad no espacial en las regiones de estudio; (ii) integrar las necesidades de datos propuestas por todos los estudios temáticos de los NFDT en un único ejercicio de recogida de información; (iii) asegurar la validez de la comparabilidad

entre áreas de estudio mediante el diseño de un sistema estandarizado de recogida de información.

Se han utilizado las siguientes metodologías y materiales de trabajo, agrupadas en diversas tareas:

- Organización y desarrollo de una conferencia (Conferencia A) en la que se preparó la estrategia de trabajo de campo con las siguientes acciones: (i) presentación, por parte de todos los equipos, de los perfiles de sus áreas de estudio; (ii) presentación, por parte de los responsables del análisis de los componentes de la PnE (los denominados *nuevos factores de desarrollo territorial*), de los requerimientos de recogida de información y de los procedimientos de análisis propuestos; (iii) discusión de los requerimientos de información y procedimientos de análisis para evitar duplicidades y establecer un equilibrio entre los diversos componentes del trabajo de campo.
- Elaboración de un plan integrado para la recogida de datos que detalle los procedimientos estandarizados que deben seguirse en cuanto a trabajo de campo, análisis preliminar y transmisión de información a los responsables temáticos.
- Programación y ejecución del trabajo de campo, análisis preliminar y transmisión de información a los responsables temáticos.
- Análisis comparativo de los resultados por parte de los responsables temáticos.

## 2.1.8 Buenas prácticas

Los objetivos de esta etapa son los siguientes: (i) identificar las implicaciones de los ejemplos de buenas prácticas identificados por los cinco estudios temáticos de los NFDI y por el trabajo de campo; (ii) desarrollar un conjunto claro y conciso de recomendaciones que proporcionen consejos prácticos dirigidos a los diferentes actores de referencia (empresarios, agrupaciones locales, técnicos de las agencias e instituciones, tomadores de decisiones, etc.) para minimizar los impactos de la PnE; (iii) difundir esta información tanto como sea posible.

Se han utilizado las siguientes metodologías y materiales de trabajo, agrupadas en diversas tareas:

- Elaboración y difusión entre los equipos de un marco conceptual y de una estructura provisional para la identificación y análisis de buenas prácticas y recomendaciones.
- Valoración y revisión del marco conceptual y de la estructura provisional a la luz de los análisis teóricos para cada componente de la PnE

(NFDT). Elaboración de un marco conceptual y estructura provisional revisados.

- Incorporación al plan de recogida de información de procedimientos para obtener la información adicional y las opiniones que se requieran sobre buenas prácticas.
- Diseño de un procedimiento estandarizado para facilitar el procesamiento inicial de la información recogida en la fase de trabajo de campo por parte de los equipos de trabajo.
- Análisis comparativo de la información procedente de las 12 áreas de estudio.
- A la luz del análisis de la información obtenida con el trabajo de campo, revisión de las recomendaciones sobre buenas prácticas en cada NFDT por parte del responsable temático.
- Elaboración del informe final de «buenas prácticas».

### 2.1.9 Análisis de políticas que afectan a la perifericidad

Los objetivos de esta etapa son los siguientes: (i) valorar el impacto, intencionado o no intencionado, de las políticas de la UE, nacional y regional sobre la PE y la PnE; (ii) crear una tipología de políticas haciendo hincapié en los impactos sobre la PE y PnE; (iii) valorar el impacto de las políticas rurales y regionales en la PE y PnE en las áreas de estudio; (iv) desarrollar recomendaciones para el desarrollo de instrumentos y medidas políticas que contribuyan a aliviar el impacto de la PnE.

Se han utilizado las siguientes metodologías y materiales de trabajo, agrupadas en diversas tareas:

- Análisis de políticas existentes para describir y valorar su impacto sobre la PE y la PnE.
- Construcción de una tipología de políticas, programas o planes de la UE con impacto sobre la PE y la PnE.
- Diseño de preguntas para su inclusión en los cuestionarios a empresas e instituciones para evaluar políticas.
- Diseño de un marco de análisis para evaluar la información obtenida a través de las preguntas incluidas en los cuestionarios.
- Realización de un análisis comparativo de la información obtenida a través de las preguntas incluidas en los cuestionarios, y desarrollo de recomendaciones para mejorar la función de las políticas públicas en la reducción de la PnE.
- Elaboración de un documento sobre impactos de las políticas públicas y el desarrollo de instrumentos más efectivos para la reducción de la PnE.

### 2.1.10 Identificación de indicadores de la perifericidad no espacial

Los objetivos de esta etapa son los siguientes: (i) construir un conjunto de indicadores operativos de la PnE, algunos a partir de estadísticas disponibles, otros a partir de la obtención de información mediante procedimientos de recogida de información; (ii) elaboración de una base de datos electrónica de indicadores estadísticos para el conjunto de la UE-15; (iii) proponer un plan para la recogida periódica y publicación de estos indicadores por parte del órgano competente de la UE; (iv) generar procedimientos estandarizados para obtener una valoración más detallada del alcance de la PnE a escala regional mediante trabajo de campo; crear y difundir un conjunto de herramientas y procedimientos para permitir a las agencias regionales valorar los componentes de la PnE en su territorio, y para sugerir estrategias apropiadas de intervención; (v) realizar un análisis estadístico de la relación entre PnE e indicadores clave de competitividad regional, cohesión, calidad de vida y empleo.

Se han utilizado las siguientes metodologías y materiales de trabajo, agrupadas en diversas tareas:

- Análisis de la información estadística disponible y valoración de su adecuación y de las necesidades de variables añadidas a escala apropiada para el conjunto de la UE.
- Realización de un análisis cartográfico de la información disponible.
- Creación de procedimientos simples de recogida de información que permitan a los responsables de agencias regionales de desarrollo valorar la naturaleza y grado de la PnE en sus territorios.

## 2.2 La metodología de la investigación en las áreas de estudio españolas

Aunque la presentación de las áreas de estudio se realizará en el segunda parte del trabajo (capítulo 4 y siguientes), se hace mención específica de las mismas en este momento con el fin de introducir los detalles sobre la metodología de trabajo que se ha empleado durante la ejecución del proyecto AsPIRE en España. A este efecto basta indicar ahora que las dos áreas de estudio se localizan en la Comunidad Valenciana y que responden a las tipologías estandarizadas marcadas por el proyecto AsPIRE. De este modo, la región tipo A es la formada por las comarcas de L'Alcoià - Foia de Castalla, en Alicante, y responde a la tipología de espacio periférico que presenta unos niveles de dinamismo y desarrollo económico superiores a los que cabría esperar de acuerdo con su localización geográfica. Por su parte, la región Tipo B incluye el espacio denominado Camp de Morvedre - Alto Palancia, en Valencia, que responde a la

tipología de espacio accesible que presenta unos niveles de dinamismo y desarrollo económico inferiores a los que cabría esperar de acuerdo con su localización geográfica.

La estructura de presentación es conjunta para las dos áreas dado que se trata de un procedimiento metodológico estandarizado en el marco del proyecto AsPIRE. En todo caso, se señalan, cuando procede, las diferencias en la programación del trabajo de campo, las ratios de respuesta en cada uno de los instrumentos metodológicos y los condicionantes específicos que se han puesto de manifiesto en cada área.

### 2.2.1 Encuestas y entrevistas realizadas

Para estudiar los componentes de la PnE (NFDT) se diseñó un plan de recogida de información primaria en torno a tres grandes colectivos: por un lado, las empresas privadas; por otro lado, las instituciones y organizaciones locales, públicas, privadas o asociativas; por último, la población en general. Esta triple visión permite considerar el conjunto de las sociedades locales, objetivo básico del trabajo si hacemos referencia a aspectos como el capital social y la gobernanza, y, además, facilita la obtención de la información necesaria para el análisis de factores específicos como la actividad turística.

El diseño metodológico incluía, como se ha especificado en la descripción general, una batería de cuestionarios distintos para obtener información sobre los cinco componentes de la PnE desde la óptica de los tres principales colectivos de interés. El cuestionario dirigido a empresarios para valorar sus opiniones e implicación en redes empresariales locales ha sido idéntico para todas las empresas; sin embargo, el cuestionario dirigido a organizaciones e instituciones locales recoge variaciones debido a la propia diversidad de las instituciones, ya que la información que podemos obtener de cada una de ellas depende en gran parte de su orientación.

Todas las entrevistas se han realizado «cara a cara», lo que ha requerido numerosos desplazamientos a las áreas de estudio durante aproximadamente siete meses (año 2002). El tiempo empleado en cada entrevista ha sido variable en función de las características del sujeto (disponibilidad de tiempo, interés, fluidez y densidad del discurso, conocimientos, etc.), pero siempre ha estado por encima de cuarenta minutos en el caso de los empresarios, y de una hora cuando se trabajaba con representantes de instituciones u organizaciones.

El procedimiento empleado para establecer el contacto con los entrevistados potenciales, suscitar su interés, acordar una cita y realizar la entrevista ha sido complejo. El trabajo se ha iniciado con la identificación de la población susceptible de ser entrevistada (empresarios locales, instituciones y organizaciones relacionadas con el mundo empresarial y con sus redes, instituciones y organizaciones responsables de la gobernabilidad del territorio, empresarios turísticos,

oficinas de promoción turística). Para ello se ha realizado una búsqueda inicial, a través de Internet, de las direcciones de las instituciones más relevantes; por otro lado, en el caso de las empresas, se utilizaron dos bases de datos llamadas SAVE y ARDAN, de dominio público, que se encuentran registradas en la colección que ofrece la Universidad de Valencia. Una vez recopilados los datos postales de los diferentes tipos de empresas, instituciones y organizaciones, se envió una carta de presentación y una solicitud de colaboración a cada empresa (en total más de 400 cartas) y a cada institución u organización (unas 50 cartas).

La tabla 2.1 recoge los resultados obtenidos del trabajo de campo dividido en entrevistas y encuestas.

**Tabla 2.1** Entrevistas realizadas

<b>Tipo de entrevista</b>	<b>Subtipo de cuestionario</b>	<b>Número de entrevistas en Camp de Morvedre - Alto Palancia</b>	<b>Número de entrevistas en L'Alcoià - Foia de Castalla</b>
A empresas		45	58
A instituciones <sup>(1)</sup>	Gobernanza	5	7
	Capital social	8	12
	Redes empresariales	6	7
	NTIC	6	7
	Turismo	7	6
<b>Total instituciones</b>		<b>32</b>	<b>39</b>
A empresas turísticas		10	10
<b>Total de entrevistas</b>		<b>124</b>	<b>138</b>
Encuestas telefónicas a empresas	Utilización de las NTIC	50	50
Encuestas a turistas	Percepción del área Valoración de recursos y servicios	50	50
<b>Total de encuestas</b>		<b>100</b>	<b>100</b>

*Fuente:* elaboración propia.

<sup>(1)</sup> El total de instituciones es de 9 para el Camp de Morvedre - Alto Palancia y de 15 para L'Alcoià - Foia de Castalla. Una misma institución puede aparecer en más de una de las subcategorías.

Transcurrido el intervalo temporal necesario para que los destinatarios hubiesen recibido la carta informativa, se procedió a realizar contactos telefónicos con resultados bastante pobres en el caso de las empresas, principalmente en la región tipo B, y más positivos en el caso de las instituciones y organizaciones. Las entrevistas fueron grabadas cuando el entrevistado no se opuso a ello.



Para la tabulación de los datos se utilizó el programa SPSS, mediante una codificación simple de las preguntas de los cuestionarios. En el caso de las entrevistas menos estructuradas o abiertas, se realizó un análisis del discurso. Por su parte, los datos incorporados a las bases de SPSS fueron analizados mediante procedimientos simples (tablas de frecuencias y algunas tablas cruzadas). La salida gráfica se realizó con Excel, por sus mayores prestaciones en este sentido.

### *Las entrevistas a empresarios*

La muestra de empresas entrevistadas (50 en el Camp de Morvedre - Alto Palancia y 58 en L'Alcoià - Foia de Castalla) ha tratado de reflejar el mayor grado posible de representatividad de la actividad empresarial (manufacturera y de servicios) del área. Por tanto, no se ha realizado un estudio únicamente sectorial sino un estudio a partir de una muestra estratificada de empresas de diversos sectores y tamaños (desde talleres con dos empleados a empresas con más de cien empleados). A pesar de este requisito, existen sectores dominantes en cada área que, en consecuencia, aparecen en la muestra con mayor frecuencia. En todo caso, se ha tratado de reflejar la diversidad de actividades empresariales (manufacturera y de servicios) y sus condicionantes (tamaños medios en cada subsector de actividad, tipo de actividades, capacidad de innovación, grado de implicación en redes sectoriales u horizontales, etc.)

Cabe destacar que, por razones de coherencia con la hipótesis del trabajo, se ha excluido del estudio los núcleos poblacionales de más de 50.000 habitantes, dado que suelen ser, en el conjunto de los países analizados en el proyecto AsPIRE, zonas que distorsionan la realidad de las áreas de estudio. Este condicionante ha determinado la exclusión de la ciudad de Alcoi en la región A (aunque se registran 3 entrevistas censadas en Alcoi porque se trata empresarios turísticos) y la exclusión del núcleo industrial exógeno del Puerto de Sagunto. Este hecho ha provocado una reducción importante del censo de empresas disponibles en el área del Camp de Morvedre - Alto Palancia. A ello añadimos las dificultades planteadas por algunos empresarios a la hora de realizar la entrevista.

Las entrevistas a empresarios han tenido una duración aproximada de una hora y se han estructurado alrededor de varios temas principales: las redes empresariales, la innovación, la utilización de nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, la accesibilidad física, las relaciones con la administración y las relaciones formales con otras organizaciones (asociacionismo). La tabla 2.2 muestra una caracterización de los sectores entrevistados en las áreas.

En el marco de la estrategia de entrevistas a empresas se ha incluido la realización de diez entrevistas a empresas dedicadas al turismo por ser ésta la única actividad productiva con un elevado impacto económico en los territorios y estar, además, claramente desvinculada de las localizaciones centrales. De ahí se deriva la importancia de la actividad turística en la tabla, a pesar de no ser un sector predominante en el territorio analizado.

**Tabla 2.2** Entrevistas a empresarios. Desglose sectorial

Sector	Número de entrevistas	
	Camp de Morvedre - Alto Palancia	L'Alcoià - Foia de Castalla
Alimentación	7	2
Almacén cítricos	9	0
Comerc. maquinaria	4	0
Construcción	6	1
Envases	3	0
Fabric. maquinaria	0	1
Galvanizados	0	3
Juguete	0	12
Metálico	2	4
Mueble	2	3
Plásticos	2	10
Papel y cartón	0	4
Rel. A. Turismo	10	10
Textil	0	5
Transporte	3	3
Otros servicios	2	0
<b>Total</b>	<b>50</b>	<b>58</b>

Fuente: elaboración propia.

**Tabla 2.3** Entrevistas a empresarios. Distribución por municipios

Distribución por municipio			
Camp de Morvedre - Alto Palancia		L'Alcoià - Foia de Castalla	
Población	Entrevistas	Población	Entrevistas
Alfara de Algimia	1	Alcoi	3
Algar del Palancia	1	Banyeres	8
Algimia de Alfara	2	Castalla	8
Benavites	1	Ibi	32
Benifairó de les Valls	1	Onil	4
C. d'Enberenguer	5	Penáguila	1
Estivella	2	Tibi	2
Faura	2		
Gilet	1		
Quartell	3		
Sagunto	13		
Segorbe	16		
Soneja	2		
<b>Total</b>	<b>50</b>		<b>58</b>

Fuente: elaboración propia.

Existe una concentración espacial de las entrevistas en Segorbe, Sagunto e Ibi evidente, ya que estas poblaciones son los núcleos más importantes de población y mantienen un nivel mayor de servicios a las empresas. La tabla 2.3 muestra la distribución de las entrevistas a empresarios por municipio en cada área de estudio.

### *Las entrevistas a instituciones y organizaciones*

El segundo gran bloque de entrevistas se ha dirigido a organizaciones e instituciones, públicas, privadas o asociativas, con influencia en el desarrollo económico de las áreas de estudio. El procedimiento metodológico se inició con la delimitación de la población de instituciones y agencias en cada área de estudio a partir de la que se extraería la muestra para las entrevistas. Para ello se realizó un análisis documental mediante la revisión de diversas fuentes (documentos, páginas web, prensa), al que se incorporaron también los resultados obtenidos en la parte del trabajo de campo que ya se había realizado (entrevistas a empresarios, principalmente), con el fin de detectar referencias a organizaciones con elevado impacto en las áreas de estudio. Como resultado se obtuvo una muestra de instituciones y organizaciones representativa del gobierno de las áreas de análisis en relación con su campo de actuación, competencias e importancia cuantitativa y cualitativa que asciende a 14 organizaciones en L'Alcoià - Foia de Castalla, y a 9 organizaciones en el Camp de Morvedre - Alto Palancia. Las tablas 2.4 y 2.5 recogen el listado de las organizaciones y sus principales características.

**Tabla 2.4** Listado de las organizaciones entrevistadas en las áreas de estudio

---

LA1	(AIJU) Asociación para la Investigación del Juguete
LA2	(CCOO) Comisiones Obreras de les Comarques Centrals Valencianes
LA3	Diputación de Alicante
LA4	Asociación empresarial IBIAE
LA5	Asociación Española de Fabricantes de Juguetes (AEFJ)
LA6	Asociación Instituto Tecnológico del Textil (AITEX)
LA7	Agencia de Promoción Económica de Ibi (PROMOIBI)
LA8	Agencia de Promoción Económica de Onil
LA9	Centro Europeo de Empresas Innovadoras (CEEI)
LA10	Consorci de Comarques Centrals Valencianes (CCV)
LA11	Dirección General de Ordenación del Territorio COPUT
LA12	Dato Asociación (asociación empresarial)
LA13	Departamento de Promoción Económica del Ajuntament d'Alcoi
LA14	IMPIVA Alicante
CM1	Agencia de Promoción Económica de Sagunto
CM2	Asociación de Comerciantes del Camp de Morvedre

---

*(Continúa)*

(Continuación)

CM3	CCOO del Camp de Morvedre y El Alto Palancia
CM4	Dirección General de Ordenación del Territorio COPUT (ver LA11)
CM5	PRODER Alto Palancia
CM6	IMPIVA Camp de Morvedre (ver LA14)
CM7	Diputación de Valencia
CM8	Asociación de Empresarios del Camp de Morvedre
CM9	Mancomunitat de les Valls

Fuente: elaboración propia.

**Tabla 2.5** Tipología de la muestra de organizaciones

Tipo	Sector	N.º
<b>L'Alcoià - Foia de Castalla</b>		
Agencias de desarrollo local y regional	Público	4
Asociaciones de empresarios	Privado	3
Institutos de I+D+I	Público	2
Sindicatos	Público-privado	1
Instituciones u organizaciones formativas	Privado	1
Gobierno subregional	Público	1
<b>Camp de Morvedre - Alto Palancia</b>		
Agencias de desarrollo local y regional	Público	2
Asociaciones de empresarios	Privado	1
Sindicatos	Público-privado	1
Consortios locales de gobierno	Público	1
Gobierno subregional	Público	1
<b>Organizaciones que actúan en ambas áreas</b>		
Gobierno regional (apoyo a las PYME)	Público	2
Gobierno regional (apoyo a las NTIC)	Público	1
<b>Número total de organizaciones</b>		<b>21</b>

Fuente: elaboración propia.

Una vez completada la base de datos se procedió a realizar un primer contacto telefónico con cada institución para comprobar que la persona de contacto era la adecuada, valorar la disponibilidad a colaborar en la investigación y, en caso afirmativo, concertar una fecha para la entrevista. En la mayoría de los casos, la respuesta fue muy positiva a pesar de los inconvenientes causados por las fechas próximas a las vacaciones de verano.

El desarrollo de las entrevistas se realizó sin problemas destacables, en entornos de trabajo adecuados y con actitudes muy positivas por parte de la mayoría de entrevistados. La duración media de una entrevista ha sido de 90 minutos,

aunque la duración concreta en cada caso dependía del número de secciones precedente y de la personalidad del sujeto entrevistado. Todos estos condicionantes llevaron a que determinadas entrevistas a organizaciones tuviesen una duración superior a las 2 horas.

La estructura del cuestionario y el modo en que estaban formuladas las preguntas se consideran adecuados dado el resultado del ejercicio. El porcentaje de preguntas que causaron confusión es muy bajo, como también lo es el número de entrevistados que rehusaron responder algunas preguntas.

### *El análisis de la percepción subjetiva del impacto de la acción política sobre la PnE*

El tercer bloque de entrevistas se ha dirigido a informadores clave con capacidad para la toma de decisiones en, al menos, una de las áreas de estudio. Para ello se ha realizado un ejercicio de análisis de la percepción subjetiva del impacto de la acción política en el desarrollo de las áreas de estudio mediante un cuestionario a cinco expertos en cada área.

Dado que el objetivo de este ejercicio era conocer la percepción subjetiva de expertos locales sobre el impacto de la acción pública en el desarrollo territorial, la selección de la muestra se realizó a partir de dos fuentes: en primer lugar, el listado de participantes en las entrevistas a instituciones, que contiene representantes de las principales instituciones y organizaciones de las áreas de estudio; en segundo lugar, el listado de participantes en los seminarios regionales organizados en el marco de la investigación (ver apartado 2.2.1.4), que incluye no sólo representantes de las instituciones, organizaciones y colectivos locales, sino también personas con conocimientos o reconocimientos específicos en relación a alguna de las áreas de estudio. El número total de respuestas recogidas ha superado las cinco inicialmente previstas por área aunque, a la hora de llevar a cabo los análisis globales, se han mantenido los 60 casos para evitar sesgos hacia las áreas con mayor número de respuestas.

El cuestionario incluye una sola pregunta que plantea al encuestado 25 tipos genéricos de medidas políticas clasificadas en los cinco componentes de la perifericidad no espacial considerados por el proyecto de investigación (redes empresariales e innovación, nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, capital social, gobierno del territorio y actividad turística), más otros cinco tipos genéricos de medidas para la reducción de la perifericidad espacial. Los encuestados debían proporcionar tres tipos de información en relación con las medidas genéricas:

- i) Su opinión sobre el impacto de cada medida descrita en el desarrollo de la región. En este caso, los encuestados debían proporcionar una puntuación entre 1 (medidas que obstaculizan el desarrollo de

la región) y 5 (medidas con un fuerte impacto positivo en el desarrollo de la región). Todas las medidas debían ser puntuadas entre 1 y 5, y no podían dejarse en blanco. La finalidad de esta pregunta era valorar la percepción subjetiva de expertos locales sobre los tipos de acción política más eficaces en relación con la promoción del desarrollo del área.

- ii) El segundo tipo de información en relación con los tipos de medidas genéricas presentadas en el cuestionario consistía en la asignación de una cantidad de «créditos» entre las medidas. Los encuestados debían distribuir 100 créditos de acuerdo con los problemas y posibilidades de desarrollo de la región. Sólo podían asignarse cantidades de 5, 10, 15 y 20 créditos para evitar una excesiva concentración en pocas medidas. Los créditos podían asignarse libremente y los encuestados debían tener en cuenta que las medidas que ya estaban obteniendo un resultado positivo en la región necesitarían nuevos «créditos» para continuar implementándose. La finalidad de esta pregunta era identificar la «mejor estrategia política» para el área como resultado de la combinación ponderada de las medidas priorizadas por los encuestados en un escenario de recursos económicos limitados.
- iii) Por último, los encuestados debían indicar qué medidas de las listadas no habían sido implementadas en la región durante, al menos, los últimos 10 años.

El cuestionario se envió por correo postal y/o electrónico a los destinatarios, tras un contacto telefónico previo para acordar la colaboración. Las respuestas se recibieron por los mismos medios. Sin embargo, en un número importante de casos, hubo que mantener contactos telefónicos intermedios para clarificar la interpretación del cuestionario.

El proceso registró algunos problemas relevantes:

- En primer lugar, en algunos casos hubo dificultades para recabar la colaboración de suficiente número de expertos. Este problema se resolvió con la extensión de plazos y una intensificación de las acciones de contacto y seguimiento.
- En segundo lugar, a pesar de que el cuestionario sólo incorporaba una pregunta, su complejidad dio lugar a interpretaciones erróneas que hicieron necesario un mayor seguimiento.
- La pregunta sobre las medidas no implementadas durante los últimos 10 años no produjo resultados adecuados debido a la percepción subjetiva de los encuestados.

## 2.2.2 Reuniones de trabajo: los seminarios regionales

El elemento final de la metodología de los estudios de caso consistió en la organización, en cada región de estudio, de un ejercicio de validación de los resultados mediante la realización de una jornada de debate (Seminario Regional) con algunos de los agentes más representativos.

La organización de los seminarios regionales se inició mediante el contacto telefónico en el que se informaba a los participantes potenciales (en buena medida aquellos que ya habían participado en la cumplimentación de alguno de los cuestionarios precedentes) sobre la evolución del proyecto y se les solicitaba que participasen en una jornada de trabajo destinada a debatir los principales resultados. Tras el primer contacto telefónico se producía una nueva comunicación a través del correo electrónico para facilitar a las personas invitadas una carta de presentación, la lista de participantes y un informe regional que recogía las principales conclusiones del proyecto de investigación en la región de estudio. Usualmente se contaba con la ayuda de una institución local que contribuía a facilitar la organización del evento. En el caso de las regiones de estudio españolas, las instituciones que apoyaron la organización de los seminarios regionales fueron, en el caso de L'Alcoià - Foia de Castalla, la sede de Alcoi de la Universidad Politècnica de Valencia y, en el Camp de Morvedre - Alto Palancia, la Fundació Bancaixa.

El seminario se planeó para tener una duración de cinco horas. La hora de inicio se fijó a las 9:00 para permitir todo el desarrollo de la sesión de trabajo por la mañana (hasta las 14:00) con un intermedio de media hora a las 11:00 para facilitar el intercambio de opiniones y la discusión informal. La prolongación de la jornada por la tarde era inviable debido a los condicionantes de agenda de un buen número de los asistentes.

La estructura de la jornada de trabajo fue la siguiente:

- una presentación inicial (30 minutos) en la que se repasaban los principales objetivos, tareas y resultados del proyecto AsPIRE;
- un debate abierto sobre la presentación previa y sobre la base de la lectura del Informe Regional que se había enviado con antelación (alrededor de 90 minutos);
- una dinámica de trabajo en grupos de dos personas destinada a reflexionar sobre el impacto de los cinco componentes de la perifericidad no espacial (NFDT) considerados sobre el desarrollo económico local y regional (unos 90 minutos);
- un debate organizado sobre cada uno de los NFDT a partir de la discusión previa por parejas (60 minutos);
- una ronda final de reflexiones y comentarios (30 minutos).

Todos los elementos precedentes conforman una metodología compleja pero comprensiva que ha proporcionado un material de trabajo valioso para

el análisis de la importancia relativa de la PE y los componentes de la PnE en la dinámica y grado de desarrollo económico de las regiones de estudio. La extensiva revisión teórica inicial ha dado paso a un análisis cuantitativo para determinar el grado de perifericidad espacial de las regiones europeas medido en términos de accesibilidad. La posterior comparación de este indicador con el nivel de desarrollo y dinamismo económico (tomado como función de la renta per cápita por trabajador) ha permitido detectar incongruencias relevantes al aparecer un número significativo de regiones situadas por encima o por debajo de la curva ideal de la función distancia-desarrollo. Esta constatación ha permitido, junto con el análisis bibliográfico, determinar la existencia de «residuales» que sólo pueden explicarse por la intervención de factores «no espaciales» a los que, en conjunto, se ha convenido en llamar «perifericidad no espacial» o «nuevos factores de desarrollo territorial». La fase central del trabajo ha consistido en desarrollar un marco conceptual de estos factores y una constatación empírica, mediante el estudio de casos, de la influencia «real» de la perifericidad no espacial en el desarrollo económico.

En el próximo capítulo, que cierra el marco teórico-metodológico de la investigación, se entra en la descripción de los marcos conceptuales específicos de cada uno de los cinco componentes de la perifericidad no espacial considerados: redes empresariales e innovación, nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, capital social, gobierno del territorio y actividad turística.

## Bibliografía

COPUS, A.K. (ed.) (2004): *Aspatial Peripherality, Innovation and the Rural Economy (AsPIRE). Final Report*, documento interno del proyecto AsPIRE.



# 3 Los componentes de la perifericidad no espacial. Nuevos factores de desarrollo territorial: elementos conceptuales\*

Andrew K. Copus

El capítulo 3 presenta, de forma resumida, los principales resultados del análisis teórico y empírico correspondientes a cada uno de los cinco componentes de la perifericidad no espacial analizados en el proyecto AsPIRE. Los contenidos aquí presentados provienen del trabajo de todo el equipo del proyecto y constituyen una reelaboración simplificada de los marcos conceptuales temáticos.

## 3.1 Nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones

### 3.1.1 Análisis bibliográfico

La reciente revolución de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (NTIC) y su rápida difusión entre amplios sectores de la economía

\* *Nota del autor.* Este capítulo incluye un resumen de los informes temáticos escritos por cada socio del proyecto AsPIRE, y me gustaría reconocer a los autores de dichos informes como la fuente original de buena parte del texto y de muchas de las tablas y figuras utilizadas. Dichos autores también proporcionaron la información para los análisis en los que se fundamentaron dichos informes mediante estudios de casos en sus respectivos países miembros. Seamos Grimes, de la National University of Ireland, Galway, aportó el material sobre nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones. Dimitris Skuras y Ephthalia Dimara, de la Universidad de Patras, son la fuente para las secciones sobre redes empresariales e innovación. Petri Kahila, actualmente en NORDREGIO, Estocolmo, es el autor de la sección de gobernanza. Patrick Commins y David Meredith, de TEAGASC (Dublín), proporcionaron el material sobre capital social. Fiona Williams y Marsaili MacLeod aportaron la sección sobre turismo. Los colegas del IRPUD (Universidad de Dortmund) Johannes Lukenkoetter, Christian Lindner, Stefano Panebianco, Klaus Spiekermann y Michael Wegener llevaron a cabo el trabajo de campo en Alemania y proporcionaron el índice de perifericidad que constituyó el fundamento para la selección de áreas de estudio. Finalmente, un agradecimiento a Joan Noguera por el liderazgo del trabajo sobre buenas prácticas y análisis de políticas relacionadas con la perifericidad y por traducir el presente trabajo al castellano.

y la sociedad suponen para las PYME el reto fundamental de aprovechar las oportunidades que presenta la economía digital. A diferencia de lo que ocurre con las empresas de mayor tamaño, frecuentemente localizadas en lugares accesibles, las pequeñas empresas que caracterizan la estructura productiva de las regiones periféricas afrontan considerables retos y dificultades para aprovechar los beneficios potenciales que presentan las NTIC.

Diversas encuestas periódicas sobre infraestructuras de comunicación y utilización de NTIC en Europa indican que existen importantes variaciones entre los países nórdicos y de la Europa central (Suecia, Finlandia, Alemania), donde el desarrollo de la sociedad de la información está muy avanzado, y los países de la Europa mediterránea, principalmente Grecia, donde su implantación es mucho menor (European Commission, 2000). La información obtenida en el proyecto AsPIRE contribuye a confirmar la importante diferencia en cuanto a provisión y uso de las NTIC incluso entre las regiones periféricas de la UE. Al margen de la importancia del aislamiento geográfico como factor explicativo en todas las áreas periféricas, las diferencias pueden deberse a las características del tejido empresarial y, en particular, al grado de «apertura» de los mercados locales. De este modo, el grado en que las PYME de regiones periféricas establecen interacciones comerciales más allá de sus mercados locales varía considerablemente entre países periféricos como Irlanda, con una economía excepcionalmente abierta, y Grecia, donde sucede lo contrario.

Las regiones periféricas han sufrido, por su propia naturaleza, importantes desventajas en cuanto a la provisión de infraestructuras (infraestructuras de transporte, electricidad, etc.). Sin embargo, en el caso de las infraestructuras asociadas a las NTIC, muchas regiones periféricas se han beneficiado de la aplicación del principio de derecho universal al disfrute de servicios básicos que contemplaba la mayoría de estados miembros, en el marco de sectores monopolísticos. Con la posterior liberalización de los mercados de telecomunicaciones, este principio ha dejado de existir, y la provisión de infraestructuras depende, en buena medida, de la rentabilidad de los mercados de destino. Este hecho, junto con la rápida evolución de las tecnologías de la sociedad de la información y la necesidad de adaptar las infraestructuras para su utilización, constituye un importante riesgo de que las regiones periféricas y desfavorecidas queden «desconectadas» de las oportunidades que crean la economía digital y la sociedad del conocimiento (Grimes, 2003).

Para entender el verdadero reto que afrontan las PYME de las áreas periféricas es necesario valorar el impacto real y potencial de la creciente competencia de empresas exógenas sobre mercados tradicionalmente cerrados y poco competitivos (por ejemplo, mediante la progresiva implantación del comercio electrónico). Del mismo modo, habría que tener en cuenta el número y magnitud de las transformaciones necesarias para que las actuales PYME de regiones periféricas puedan aprovechar con eficacia las nuevas oportunidades. Estas transformaciones incluyen, al margen del acceso, a precios razonables, a

servicios de banda ancha (ADSL o cable), el desarrollo de la cualificación y de los servicios de apoyo necesarios para que puedan desarrollarse modelos adecuados de comercio electrónico. En ocasiones, las principales dificultades residen en la postura de los tomadores de decisiones sobre la importancia de estas transformaciones para las regiones periféricas.

En el marco de una UE con mercados de comunicaciones liberalizados, parece claro que las regiones que poseen agencias de desarrollo dinámicas y que se han implicado en la difusión de las NTIC tienen una ventaja importante sobre las demás. Mientras que la política de la UE se ha centrado en favorecer estrategias de desarrollo endógeno para las regiones desfavorecidas y periféricas, centradas en preparar a las PYME para aprovechar las potencialidades de las NTIC, las experiencias de algunas regiones periféricas en Irlanda o Escocia parecen indicar que estrategias exógenas han tenido más éxito en la generación de empleo en áreas rurales, mediante la atracción de inversión en centros de atención al cliente o de procesamiento de información de grandes empresas. De cara al futuro, las políticas de promoción de las NTIC en regiones desfavorecidas deberán contemplar programas más flexibles que puedan adaptarse a las especificidades de diversidad de territorios periféricos. En todo caso, el objetivo de estas políticas ha ido variando desde un enfoque «infraestructural» a otro que se centra en factores «blandos» como las redes empresariales, las relaciones informales, el capital social o el marco institucional (MacLeod, 2000, Gibbs, 2001).

Por tanto, en el contexto de la UE, a pesar de que existe acuerdo sobre la importancia de las NTIC para incrementar la competitividad de las PYME de áreas periféricas, delimitar el verdadero efecto de las NTIC y aislarlo de otros factores de competitividad, puede ser difícil dado su elevado grado de interconexión (Richards y Bryden, 2000). Por este motivo no sorprende que la Estrategia Territorial Europea afirme que las nuevas tecnologías tienen una función importante de apoyo para las PYME de regiones desfavorecidas, a pesar de que no identifica los términos en que se concreta dicha función. En relación con lo anterior, parece bastante desafortunada la tendencia, entre algunos círculos políticos del desarrollo rural, de confundir la dimensión virtual de la sociedad de la información con la afirmación de que «la geografía es cada vez menos relevante» («geography means less and less») (Hetland y Meyer-Dallach, 1998: 10). Por las mismas razones, tampoco sorprende que muchos experimentos telemáticos en áreas rurales se hayan encontrado con importantes dificultades y con resultados deficientes (Grimes, 1992, 2000). En cierto modo, el fracaso de la política de desarrollo rural en este ámbito puede atribuirse a la mala interpretación de la naturaleza del problema por parte de los responsables del diseño de políticas, principalmente debido a la convicción de que el problema a superar es la distancia a los mercados y no otros aspectos fundamentales más «intangibles», como la escasa competitividad de las empresas en estos territorios (Gillespie *et al.*, 2001). Después de algunos fra-

casos notables, la retórica inicial que otorgaba gran importancia a la contribución potencial de las NTIC en áreas periféricas ha sido sustituida por un enfoque más escéptico (Ray y Talbot, 1999). Algunos autores señalan que las PYME que se centran totalmente en los mercados locales no podrán beneficiarse de las ventajas de las NTIC, mientras que otros argumentan que las limitaciones de los mercados locales periféricos obligan a las empresas a innovar para competir en los mercados centrales (Richardson y Gillespie, 2000; Smallbone y North, 2000). Y es en este contexto de pronósticos, a veces contradictorios, en el que deberán trabajar los responsables del diseño de políticas.

### 3.1.2 Resultados del trabajo de campo

La hipótesis de trabajo del proyecto AsPIRE en relación con las NTIC señala que los beneficios de una localización central pueden verse disminuidos por una utilización escasa de las NTIC y que, por el contrario, las desventajas asociadas a una localización periférica pueden verse parcialmente compensadas por la utilización eficaz de las NTIC.

La metodología se centra en la comparación de la utilización de las NTIC en las regiones tipo A y tipo B para detectar si existen diferencias significativas y, en caso afirmativo, si éstas se deben a que se trata de diferentes tipos de regiones en cuanto a dinamismo y grado de perifericidad. En principio se espera que la utilización y nivel de desarrollo de las NTIC sea mucho mayor en las regiones centrales (tipo B) que en las periféricas (tipo A), debido a la menor implantación de las infraestructuras de banda ancha y a la menor disponibilidad de saber hacer y servicios.

El análisis se ha realizado a partir de los resultados de tres cuestionarios diferentes distribuidos en 2002 en las 12 áreas de estudio del proyecto AsPIRE repartidas por igual (una región A y una región B) entre Escocia, Irlanda, Finlandia, España, Grecia y Alemania: en primer lugar, un cuestionario telefónico a 600 empresas; en segundo lugar, una entrevista personal con 600 empresarios; por último, una entrevista personal con 34 representantes de instituciones y organizaciones. Mediante estos instrumentos se obtuvo información sobre los siguientes temas: en primer lugar, la infraestructura de NTIC disponible y su utilización; en segundo lugar, la valoración sobre los impactos de las NTIC y sobre las actitudes de cara al comercio electrónico; en tercer lugar, las políticas públicas de promoción de las NTIC y otros apoyos recibidos para este fin. El cuestionario telefónico se diseñó a partir del *United Kingdom Department of Trade and Industry International Benchmarking Survey for 2002* (Department of Trade and Industry, 2000), cuyo objetivo era destacar el avance hacia la sociedad de la información a partir de la expansión de la estrategia del comercio electrónico mediante las posibilidades que ofrecen las NTIC.

El trabajo de campo se fundamentó en las siguientes cuatro hipótesis que

hacen referencia al modo en que las empresas localizadas en regiones más (tipo A) o menos (tipo B) periféricas se enfrentan a los retos, potencialidades y dificultades asociadas a la utilización de las NTIC:

- Hipótesis 1. Los niveles de utilización del comercio electrónico (% de empresas del área que comercian utilizando Internet) son resultado de:
  - la provisión de servicios de banda ancha (ADSL) en el área.
  - el acceso a servicios de comercio electrónico.
  - la cualificación en las tecnologías de comercio electrónico por parte de las empresas.
- Hipótesis 2. Los niveles de utilización del comercio electrónico serán más bajos en las áreas periféricas que en las áreas más accesibles.
- Hipótesis 3. Las empresas y organizaciones ajenas a las áreas de estudio utilizarán las NTIC en mayor medida para explotar oportunidades en las regiones de estudio de lo que lo harán las empresas y organizaciones de las áreas de estudio para aprovechar oportunidades en las áreas centrales.
- Hipótesis 4. Las PYME de las áreas de estudio orientadas a mercados no locales utilizarán las NTIC en mayor medida.

**Tabla 3.1** Encuesta telefónica: especialización por sectores

<b>Sector manufacturero</b>	<b>%</b>
Alimentación	16
Textil, curtidos, madera y papel	22
Artes gráficas, grabaciones	6
Productos químicos, plásticos y otras producciones no metálicas	10
Metales básicos y productos metálicos	15
Maquinaria, equipamiento eléctrico, óptico y de transporte	20
Otras (mueble, construcción)	11
<b>Total</b>	<b>100</b>
<b>Sector servicios</b>	<b>%</b>
Comercio al por mayor y al detalle	32
Hostelería, restauración y actividades de ocio	25
Transporte, almacenamiento y comunicación	9
Informática y actividades relacionadas	7
Investigación y desarrollo	1
Servicios profesionales a empresas	14
Administración pública, educación, sanidad y servicios sociales	4
Otros	8
<b>Total</b>	<b>100</b>

(Basado en la clasificación CNAE.)

Fuente: Grimes y Murray, 2003.

En cuanto al perfil general de las empresas encuestadas mediante el cuestionario telefónico, las dos terceras partes tenían una antigüedad mayor de 10 años, mientras que el 61% tenía menos de 10 empleados y sólo el 13% tenía más de 50 empleados.

Aunque el porcentaje de empresas manufactureras y de servicios era semejante (alrededor del 50%) por condicionantes de la muestra, la distribución de las empresas de servicios estaba concentrada en las ramas de «comercio al por menor» y «hostelería y actividades de ocio» (tabla 3.1). Pocas empresas estaban especializadas en actividades dependientes de un uso intensivo de las NTIC.

### 3.1.3 Comparación entre las áreas A y B

Se han detectado escasas diferencias en los patrones de comercio en función del tipo de área en que estaban localizadas. En ambos casos, la tendencia dominante es al comercio en los mercados regional o nacional y, en menor medida, en mercados internacionales o globales. En todo caso, existe una suave tendencia en las empresas de las regiones tipo B a mantener intercambios comerciales en los mercados nacionales, y en las regiones tipo A, a vender en mercados globales. Aproximadamente el 80% de las empresas establecen sus relaciones comerciales en los mercados regionales y nacionales respectivos, lo que indica que sólo una minoría de las empresas encuestadas tiene capacidad para, o están interesadas en, expandir sus negocios más allá de las fronteras nacionales. Por supuesto, debe tenerse en cuenta que el tamaño de los mercados nacionales difiere notablemente entre los países objeto de estudio en este proyecto. Muchas empresas familiares se muestran satisfechas con unos niveles modestos de crecimiento e incluso en el sector turístico es destacable que el 90% de la actividad de las áreas de estudio griegas se refiera al mercado nacional.

La utilización de redes basadas en Internet por parte de las empresas entrevistadas difiere poco entre regiones A y B, pero más entre países. La importancia de los contextos nacionales se hace evidente en este caso al comparar el 69% de empresas irlandesas encuestadas que utilizan este recurso por sólo 1% en Grecia o 3% en España.

Tampoco la utilización general de NTIC y el nivel y satisfacción de los servicios disponibles, registran diferencias relevantes entre los dos tipos de áreas de estudio. Con la excepción de Grecia donde sólo el 39% de las empresas entrevistadas tenían conexión a Internet, alrededor del 80% de las empresas disponían de este servicio en ambos tipos de área. En cuanto a los niveles de satisfacción con las NTIC y los servicios de apoyo disponibles, las empresas de regiones A y B expresaron posiciones similares.

En cambio, se han registrado opiniones diferentes entre ambos tipos de área en el caso de las empresas que comercializaban sus productos más allá de los

mercados regionales. En este caso, las empresas de las regiones tipo A opinaron que existía un número de barreras al desarrollo de las iniciativas de comercio electrónico. Por otro lado, este tipo de empresas, tanto en regiones A como B, se mostraban más satisfechas con su servicio de Internet que aquellas que se centraban en los mercados locales. Esta opinión también era más frecuente en las empresas de mayor tamaño.

Las variables para las que se encontraron mayores diferencias en la base de datos son las siguientes: la dimensión geográfica (regional, nacional o internacional) de los mercados de comercialización, el tamaño y la antigüedad de la empresa. Estas relaciones confirman que las empresas de mayores dimensiones que comercializan sus productos más allá de los mercados regionales utilizan más las NTIC.

Parece oportuno citar algunas aportaciones literales de los encuestados para ilustrar las opiniones sobre la función en el desarrollo de sus empresas que muchos de los empresarios encuestados otorgan a las NTIC. No sorprende observar que muchas de estas manifestaciones indican preocupación o incluso escepticismo frente a la capacidad de las NTIC para superar las dificultades debidas a una localización periférica.

Algunos encuestados identifican las dificultades que persisten para superar las desventajas de una localización periférica de los siguientes modos:

La distancia geográfica continúa siendo un factor principal a la hora de ganar contratos en el sector servicio (Irlanda).

Las NTIC no compensan una situación de mala accesibilidad. Las infraestructuras de transporte son totalmente esenciales y constituyen el parámetro fundamental para el desarrollo de las empresas (España).

No necesitamos una página web, no para Shetland, conocemos a todos nuestros clientes (Escocia).

La empresa es tan pequeña [...] que no compensa (Finlandia).

Sin embargo, no todas las opiniones fueron tan negativas respecto de la función de las NTIC en el desarrollo de las empresas encuestadas:

No existe determinismo geográfico, las NTIC hacen más similares las áreas rurales y urbanas (Finlandia).

Una empresa alemana afirmaba que las NTIC contribuyen al cambio económico estructural que se produce como resultado de la pérdida de empleo en el sector primario y, al mismo tiempo, ayudan a prevenir el despoblamiento. Otra empresa alemana argumentaba que las áreas rurales tienen una mayor calidad de vida, menores costes y mejores oportunidades para el tiempo de ocio y, por tanto, las empresas que no se basan en el contacto permanente con el cliente pueden encontrar atractiva la localización periférica.

Sin embargo, en líneas generales, estos comentarios pueden significar que las inversiones en infraestructuras de transporte (carreteras, ferrocarril) seguirán siendo fundamentales para facilitar la comunicación entre empresas.

Las entrevistas personales con empresarios permiten concluir que, por lo general, las empresas de ambos tipos de área de estudio (A y B): (i) no estimaban necesario modificar sus modelos empresariales (82%); (ii) no se sentían amenazadas por la presencia de empresas externas que habían desarrollado estrategias de utilización de NTIC (93%); y sólo un escaso porcentaje afirmaron que las NTIC habían contribuido al establecimiento de relaciones entre empresas en su localidad (21%). Estas opiniones podrían llevar a la conclusión de que pocas de las empresas entrevistadas ven riesgos y oportunidades directamente asociadas a las NTIC.

Por su parte, la mayoría de las instituciones y organizaciones entrevistadas (80%) señalaron que existía una estrategia premeditada respecto de las NTIC en su región, aunque la realidad parece ser que el nivel de implicación y actividad institucional respecto de las NTIC varía notablemente entre regiones. En la mayoría de los casos, el centro de las actuaciones respecto de las NTIC estaba en la promoción de su implantación en la actividad económica local, mientras que sólo el 9% de las instituciones creían que sus regiones serían capaces de atraer inversiones externas relacionadas con las nuevas tecnologías.

### 3.1.4 ¿Un modelo de comercio electrónico?

Muy pocas empresas entrevistadas habían dado el salto desde estrategias de búsqueda de información y autopromoción a través de Internet a modelos más avanzados de comercio electrónico. De este modo, el orden de las respuestas dadas (de mayor a menor importancia) en cuanto a usos de Internet fue el siguiente: 1) obtener información sobre mercados y competidores; 2) banca *online*; 3) promoción y publicidad; 4) acceso a servicios públicos; 5) comercio electrónico «B2B»; 6) servicios postventa; 7) comercio electrónico «B2C»; 8) teletrabajo; 9) contratación.

Las páginas web de las empresas tenían una función complementaria a los canales habituales de negocio, y pocas empresas entrevistadas afirmaban haber obtenido beneficios comerciales que fueran más allá del incremento del volumen de negocio en algunos casos. En otros casos, como las empresas turísticas en Grecia, las páginas web de las empresas han sido elaboradas por las agencias de promoción turística o de desarrollo regional y, por ello, su función es principalmente publicitaria y no de interacción con el cliente.

La implantación de una estrategia empresarial de comercio electrónico es una iniciativa mucho más costosa y compleja, y mucho menos desarrollada entre las empresas entrevistadas. Sólo unas pocas empresas pueden calificarse como «innovadoras» con varias líneas de conexión a Internet, desarrollo de



páginas web, conexiones de banda ancha, estrategias de comercio electrónico con capacidad para transacciones interactivas, y sobre la base de un mercado no regional de clientes.

Uno de los motivos expuestos con mayor frecuencia para justificar la ausencia de iniciativas de comercio electrónico es la convicción de que se trata de un recurso inapropiado para el tipo de empresa en cuestión. Otros motivos incluyen la falta de conocimiento y los costes de implantación. Estas percepciones de los empresarios fueron corroboradas por las instituciones y organizaciones entrevistadas, quienes también pensaban que el comercio electrónico es una estrategia adecuada sólo para determinado tipo de empresas. En todo caso, no debe confundirse esta falta de interés en el comercio electrónico con una falta de interés en las potencialidades de las NTIC. De hecho, sólo el 7% de la muestra consideraba que las NTIC son poco relevantes para el desarrollo de su actividad empresarial.

### 3.1.5 Infraestructuras de telecomunicación

La mayoría de los empresarios entrevistados afirman que existen carencias de algún tipo en los niveles de provisión de infraestructuras de telecomunicaciones de sus respectivas regiones. Sólo el 34% de los entrevistados afirmaron que el grado de desarrollo es suficiente para hacer un uso efectivo de las NTIC. Esta opinión se replicaba en las organizaciones e instituciones entrevistadas, en porcentajes algo más bajos, pero también relevantes (alrededor del 50%). Volviendo a las empresas entrevistadas, es relevante puntualizar que un mayor porcentaje de empresas de las regiones tipo A (periféricas) percibían carencias en el grado de desarrollo de las infraestructuras necesarias para el desarrollo de las NTIC, en comparación con las empresas de las regiones tipo B (accesibles).

Algunas empresas mostraron su desagrado con el limitado abanico de opciones proporcionado por las compañías de provisión de servicios de telecomunicaciones. Como ejemplo, la opinión de un empresario en Irlanda es ilustrativo de situaciones que bien pueden suceder en otros países: «Eircom es desastroso! Han prometido conexión de banda ancha durante los últimos 2 años y no la han llevado a cabo. Nuestras líneas telefónicas son deficientes y, por ello, la conexión a Internet es una pesadilla». La dependencia, especialmente en regiones periféricas y áreas rurales, de proveedores únicos, difiere claramente de lo que sucede en otras áreas más accesibles donde el descontento con un proveedor se soluciona frecuentemente con el cambio a otra compañía.

En cualquier caso, la mayoría de los entrevistados afirman que la disponibilidad de servicios adecuados de banda ancha es condición indispensable para el desarrollo del comercio electrónico, tanto desde el punto de vista del empresario como desde el del consumidor. Junto a estas opiniones, permanece la consideración de que la interacción personal con el cliente es fundamental

para distinguir el producto de calidad que pueden ofrecer, con ventaja comparativa, las regiones periféricas. En este sentido, es relevante destacar que varias empresas de España y Alemania reclamaban mayores inversiones en infraestructuras de carretera como componente esencial para expandir los mercados de las empresas de áreas periféricas. Esta contextualización de la inversión en infraestructuras de telecomunicación en el marco de un modelo de desarrollo más amplio se refleja en las opiniones de las instituciones y organizaciones, quienes señalan que la provisión de banda ancha es importante (47%) y «vital para mantener la competitividad» (45%), pero susceptible de convertirse en más importante en el futuro. Otras infraestructuras de transporte (carreteras y ferrocarril) son consideradas más necesarias.

### 3.1.6 Las políticas públicas de apoyo a las NTIC

A pesar de que la acción institucional para incrementar la implantación y utilización de las NTIC y para promover el desarrollo del comercio electrónico es evidente en diversas áreas de estudio, los resultados de los cuestionarios indican que es necesario adecuar esta actividad institucional a las necesidades de diferentes sectores y colectivos de estas áreas.

Las instituciones afrontan la responsabilidad de implementar la prioridad política de incrementar la difusión del comercio electrónico, que se ha convertido en una de las principales metas del programa de la UE para la implantación de la Sociedad de la Información, frente al escepticismo de muchas PYME de áreas periféricas.

A pesar de que el 61% de las empresas encuestadas telefónicamente reconocieron que las NTIC contribuyen a superar las desventajas asociadas a una localización periférica, son pocas las que están preparadas para invertir en el desarrollo de estrategias empresariales de comercio electrónico, argumentando que es una estrategia poco adecuada para su tipo de actividad y perfil empresarial. Las respuestas a los cuestionarios hacen pensar que un primer paso en el ajuste de las políticas de promoción de las NTIC a las necesidades de las empresas de regiones periféricas es la provisión de servicios muy básicos de aprendizaje y apoyo técnico. Los datos obtenidos indican también que existe una aparente contradicción entre las demandas que hacen los empresarios de formación en relación con las NTIC y el escaso éxito de las iniciativas y ofertas de formación que se ponen en funcionamiento. En cualquier caso, las diferencias regionales en cuanto a oferta formativa son notables.

Tras haber revisado alguna bibliografía reciente sobre NTIC y espacios periféricos podría cuestionarse la eficacia de las conceptualizaciones sobre el impacto de las NTIC en la conformación de un supuesto cambio en la naturaleza de los procesos y estructuras territoriales. Dado que la economía digital ha sido principalmente un fenómeno urbano, las áreas rurales y periféricas han

quedado marginadas del análisis. En este sentido, puede atribuirse a los geógrafos una importante contribución que se contrapone a la perspectiva simplista que afirma el «fin de la Geografía». Se trata de otorgar importancia al significado de la «escala» que apunta a la continua concentración de actividad económica en los centros urbanos en esta era de globalización. La relativa ausencia de análisis crítico de las políticas de la UE es la causa de las incongruencias existentes entre la realidad, la naturaleza política del pensamiento europeo sobre la Sociedad de la Información y el énfasis exagerado en el sector de las telecomunicaciones.

## **3.2 Redes empresariales e innovación**

### **3.2.1 Análisis bibliográfico**

Las redes empresariales se han convertido en un concepto fundamental en la ciencia regional y la geografía económica. Se definen como canales convencionales de bienes y servicios desde los proveedores hacia la empresa y desde ésta hacia los clientes o consumidores. Las redes empresariales se forman sobre la base de relaciones comerciales frecuentes entre las mismas empresas. Sin embargo, el actual interés en las redes empresariales no se centra en las transacciones comerciales, sino en las relaciones de todo tipo que se establecen entre las empresas y que permiten el intercambio o la transferencia de información, saber hacer e innovación. Por lo tanto, el nuevo concepto de red empresarial se define como una forma de organización industrial que puede producir aglomeración a partir de la urbanización o de la existencia de economías de localización. De este modo, las redes empresariales se convierten en un factor importante en la localización de la industria y en la creación y adopción de innovaciones.

El flujo de bienes y servicios entre empresas a través de una red queda justificado por la necesidad de reducir los costes de transacción. Las redes reducen dichos costes garantizando, tanto a los compradores como a los vendedores, el precio, la calidad, el tiempo de entrega, etc. Más concretamente, los costes de transacción en un intercambio comercial suelen incluir la identificación del proveedor, el contrato de compraventa (negociación y verificación). Las redes empresariales pueden reducir algunos de los costes asociados a estos componentes y, en consecuencia, facilitan un incremento de la competitividad de la empresa o del sector empresarial. Por otro lado, si las redes empresariales se localizan en un espacio geográfico cercano, se reducen también los costes de transporte.

Las redes empresariales forman el núcleo de los distritos industriales y los clústers geográficos, y la base de la adquisición de conocimiento de las empresas que los configuran. En los distritos industriales Marshallianos, las redes empresariales son las fuerzas de aglomeración y de agrupación de las empre-

sas de una localización específica sobre la base de relaciones comerciales. Por otro lado, las redes empresariales contribuyen a la difusión de conocimiento y a la creación de entornos innovadores.

El concepto de *entorno innovador* (*innovative milieu*) puede definirse como el conjunto de relaciones informales en un área geográfica limitada, que determina una «imagen» externa y un sentido de pertenencia «interno», que se traducen en una mejora de la capacidad local de innovación mediante la generación de sinergias y procesos colectivos de aprendizaje (Camagni, 1991). Esta definición se ha utilizado ampliamente para describir el concepto de *entornos innovadores* (Neely y Hii, 1998; Mole y Worrall, 2001; Maillat y Lecoq, 1992). Los elementos que componen una red o entorno innovador son los individuos y las instituciones que participan en un proceso de innovación, y las relaciones formales e informales se desarrollan con esa finalidad. Las relaciones informales se producen principalmente entre proveedores y clientes, y pueden incluir la transferencia de conocimiento tácito a través de la movilidad y la imitación. Las relaciones formales suelen ser entre territorios y afectan a la formación, desarrollo tecnológico o infraestructuras (Camagni y Capello, 1999; Perrin, 1991; Bramanti y Senn, 1991).

El empresario está en el centro de la red empresarial. Sin embargo, en este contexto se convierte en gestor de redes e innovador (Nijkamp, 2003). Una empresa y, por tanto, un empresario, puede tener acceso a varias redes al mismo tiempo. Por este motivo, la red es el punto de unión de varias empresas, y el conjunto de redes forma el entorno innovador. Cabe puntualizar que cada red tiene unas características espaciales diferentes que influyen en la configuración de las economías locales y que, al mismo tiempo, constituyen factores no espaciales de desarrollo local que son, en principio, ajenos a la proximidad o la accesibilidad. En principio, no existe motivo para argumentar que las localizaciones centrales tienen redes empresariales más desarrolladas o más capaces de generar conocimiento, aprendizaje o innovación. Por el contrario, las redes empresariales pueden contribuir a redefinir los conceptos de *proximidad* y *accesibilidad*. Existen numerosos ejemplos en que las redes empresariales han contribuido a la creación de mayor actividad económica o han incrementado al ventaja comparativa de entornos periféricos.

### 3.2.2 Definiciones e hipótesis

El objetivo de este apartado es identificar la función de las redes empresariales en el desarrollo local y, en particular, en la capacidad de compensar las desventajas asociadas a localizaciones periféricas. Se parte de las siguientes hipótesis:

- Hipótesis 1. Las redes empresariales tienen impactos directos sobre el funcionamiento de las empresas a través de la creación de canales efi-

cientes de comercialización entre las empresas y los territorios y, en consecuencia, mediante la reducción de los costes de transacción. Por tanto, el dinamismo de las regiones periféricas puede explicarse, *inter alia*, por la influencia de redes empresariales eficientes que contribuyen a la producción de bienes y servicios competitivos.

- Hipótesis 2. Las redes empresariales mejoran la capacidad de aprendizaje y conocimiento de las empresas, actuando como portadoras de innovación y, con ello, atrayendo efectos indirectos mediante la creación de un entorno innovador.

Antes de proceder a la representación gráfica de estas hipótesis se definen los principales conceptos utilizados. Desde un punto de vista operativo y de gestión, una red es una estructura en la que un número de nodos se relacionan entre ellos mediante una serie de «canales» (Håkansson y Ford, 2000). Nodos y canales poseen importantes recursos y conocimiento como resultado de las complejas interacciones, adaptaciones e inversiones dentro de y entre los nodos.

La red es, por tanto, una construcción social que existe solo en tanto en cuanto los individuos la comprenden y utilizan (Johannisson, 1995; Monsted, 1995; Chell y Baines, 2000). Un rasgo importante de las redes empresariales se refiere a su dimensión territorial. La terminología de redes «verticales» u «horizontales» se utiliza para indicar redes que relacionan empresas en diferentes etapas del proceso de producción (verticales) o redes que están en la misma etapa del proceso (horizontales). Sin embargo, en este trabajo las «redes verticales» se definen como aquellas que relacionan empresas localizadas en un territorio con empresas de otros territorios. Más concretamente, se asume que las empresas acceden a redes verticales si comercian repetidamente con un grupo de empresas localizado fuera del área de estudio y dicho comercio supone al menos el 50% de sus *inputs* y/o *outputs*. Por otro lado, las redes horizontales consisten en relaciones con proveedores, instituciones y consumidores locales. Se asume que las empresas acceden a redes horizontales si comercian repetidamente con empresas localizadas en el área de estudio y dicho comercio supone al menos el 50% de sus *inputs* y/o *outputs*.

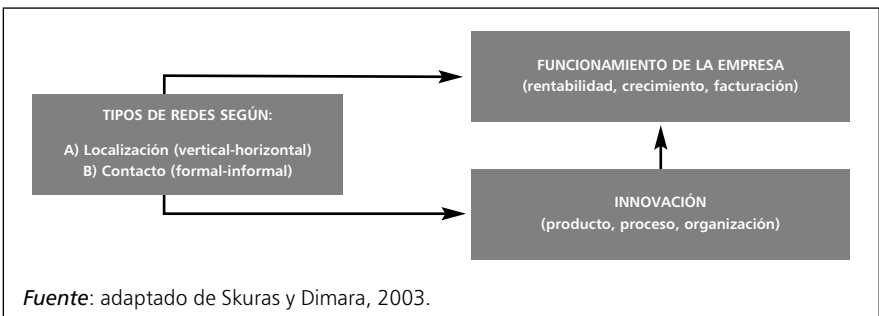
Kneafsey *et al.* (2001) afirman que la existencia de redes verticales potentes permite a los empresarios de un territorio acceder a mercados exteriores, mantener relaciones con compradores instituciones y consumidores de otros territorios, etc., y que estas posibilidades son fundamentales para el éxito a largo plazo de las regiones periféricas. Además argumentan que las redes horizontales potentes se caracterizan por relaciones de confianza entre productores, instituciones y consumidores locales, flujos de conocimiento fuertes, y la utilización de estrategias de promoción que utilizan como reclamo el territorio. Así definidas, las redes horizontales pueden interpretarse como un condicionante para el desarrollo de entornos innovadores (Camagni, 1995).

Las redes empresariales pueden diferenciarse también en función de si son formales o informales. Las redes formales implican una interacción basada en acuerdos o contratos previos (escritos o verbales) con otras empresas con las que no se mantenía, en el momento inicial del contacto, ninguna relación de amistad o parentesco (Jenssen y Koeing, 2002). Una red formal proporciona el apoyo mental y social necesario para promover la actuación empresarial (Johannisson,1988; Jenssen y Koeing, 2002). Por otro lado, las redes informales se componen de interacciones basadas en la confianza, amistad o relaciones de parentesco y conciben la relación empresarial en el marco de relaciones sociales más amplias que facilitan o constriñen la capacidad de actuación (Aldrich y Zimmer, 1986).

Siguiendo a Neely y Hii (1999), la innovación puede clasificarse en diferentes categorías (referida al producto, al proceso o a la organización) que no son exclusivas y, por tanto, una puede conducir a la otra. North y Smallbone (2000) adoptan un enfoque más práctico del concepto de innovación, que se acerca a las ideas iniciales de Schumpeter. Estos autores distinguen cinco tipos de innovación:

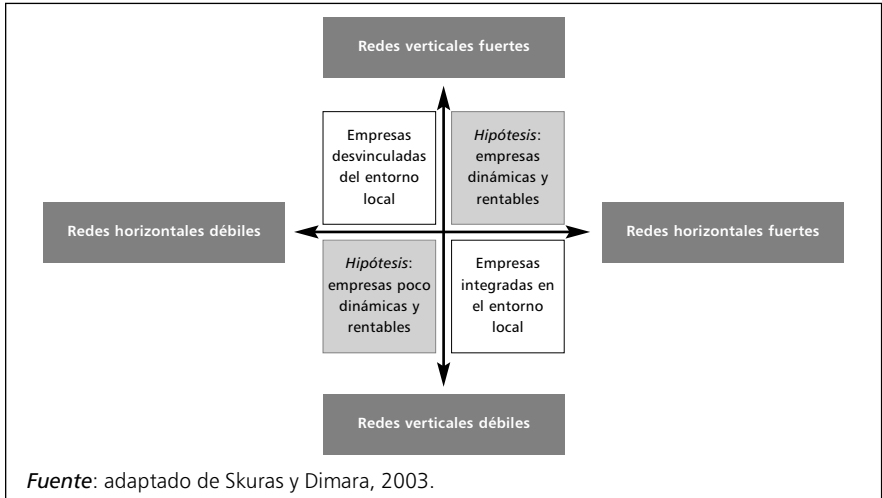
- (a) la introducción de un nuevo producto.
- (b) la introducción de un nuevo proceso.
- (c) la apertura de un nuevo mercado.
- (d) la identificación de una nueva fuente de materias primas.
- (e) la creación de un nuevo tipo de organización industrial.

North y Smallbone (2000) reconocen las dificultades para medir la innovación y, para intentar dar solución a este problema, construyen un índice de innovación. Sus conclusiones indican que las empresas innovadoras alcanzan mayores cotas de crecimiento y creación de empleo. Además, llegan a la conclusión de que las características de las áreas rurales periféricas influyen en la innovación de diferentes modos.



Fuente: adaptado de Skuras y Dimara, 2003.

**Figura 3.1** Impacto de las redes empresariales en el funcionamiento de las empresas



**Figura 3.2** Redes verticales y horizontales e hipótesis de desarrollo local

Teniendo presente este marco conceptual, las hipótesis de partida se representan en las figuras 3.1 y 3.2. La figura 3.1 asume que el funcionamiento de redes empresariales eficientes tendrá un impacto directo sobre las empresas (en reducción de los costes de transacción) y sobre la innovación (en la consolidación de entornos innovadores) que afectará indirectamente al funcionamiento de las empresas de dicho entorno.

En consecuencia, las empresas que se incorporen a las redes empresariales (horizontales o verticales) alcanzarán un funcionamiento óptimo y los territorios en los que están localizadas mostrarán niveles de dinamismo económico superiores a los que tendrán áreas de similares características que no posean redes empresariales eficientes. La figura 3.2 representa esta argumentación. Las áreas de menor accesibilidad pueden verse desfavorecidas por un escaso desarrollo de las redes empresariales debido al aislamiento y a la distancia de los mercados de las áreas centrales. Por otro lado, el aislamiento puede provocar el desarrollo de redes horizontales fuertes y la formación de redes verticales que reduzcan el aislamiento con respecto a los mercados de las áreas centrales.

### 3.2.3 El trabajo de campo: los resultados de las entrevistas a empresarios

En cada área de estudio del proyecto AsPIRE se llevaron a cabo 50 entrevistas a empresarios. Las características en cuanto a muestra y estructura del cuestionario se han descrito en el apartado anterior. Además, el cuestionario puede revisarse en el anexo 1 (véase CD adjunto). La distribución sectorial de la muestra de empresas entrevistadas se recoge en la tabla 3.2.

**Tabla 3.2** Distribución sectorial de la muestra de empresas entrevistadas en las 12 áreas de estudio del proyecto AsPIRE

<b>Sector manufacturero</b>	<b>%</b>
Alimentación	16
Textil, curtidos, madera y papel	22
Artes gráficas, grabaciones	6
Productos químicos, plásticos y otras producciones no metálicas	10
Metales básicos y productos metálicos	15
Maquinaria, equipamiento eléctrico, óptico y de transporte	20
Otras (mueble, construcción)	11
<b>Total</b>	<b>100</b>
<b>Sector servicios</b>	<b>%</b>
Comercio al por mayor y al detalle	32
Hostelería, restauración y actividades de ocio	25
Transporte, almacenamiento y comunicación	9
Informática y actividades relacionadas	7
Investigación y desarrollo	1
Servicios profesionales a empresas	14
Administración pública, educación, sanidad y servicios sociales	4
Otros	8
<b>Total</b>	<b>100</b>

(Basado en la clasificación CNAE.)

Fuente: Grimes y Murray, 2003.

Se han registrado importantes diferencias de tamaño entre las empresas localizadas en regiones accesibles (tipo B) y en regiones periféricas pero dinámicas (tipo A). Por término medio, las empresas de las regiones accesibles eran de mayor tamaño (el equivalente a 11,5 trabajadores a tiempo completo). Si tenemos en cuenta la discusión teórica referente al impacto del tamaño de las empresas sobre su rentabilidad, viabilidad y funcionamiento (Skuras y Dimara, 2003), podría esperarse que las empresas de las regiones tipo B tuviesen un mejor funcionamiento y mayores tasas de innovación. Al margen de esta diferencia de tamaño, no se han encontrado más diferencias significativas entre las empresas de las regiones A y B. En relación con el perfil de los empresarios, las regiones accesibles registraron más empresarios con experiencia previa de gestión empresarial mientras que, en las regiones periféricas, los empresarios tenían más experiencia previa como trabajadores. Por otro lado, los empresarios de las regiones periféricas provenían más frecuentemente de tradiciones empresariales familiares. Los niveles de acumulación de capital social (pertenencia a asociaciones sociales o cívicas) son similares para ambos tipos de área.



### 3.2.4 Redes empresariales y accesibilidad

El análisis de la trazabilidad llevado a cabo mediante un cuestionario específico para una parte de la muestra de empresas entrevistadas ha dado como resultado un elevado grado de similitud en el comportamiento de las empresas de las regiones A y B en lo que se refiere a la distancia media de las relaciones de transacción (tanto desde proveedores como hacia clientes o consumidores) (Copus *et al.*, 2003). Sin embargo, sí se han hallado diferencias significativas entre diferentes perfiles de empresas y empresarios. En este sentido, las variaciones son notables dependiendo del sector de actividad, y las distancias son menores en los sectores agroindustriales y de servicios que en otros sectores manufactureros. Las empresas más jóvenes, las que se han trasladado a las zonas de estudio recientemente, y las que cuentan con empresarios altamente cualificados tienen redes más extensas.

La tabla 3.3 presenta las características de las redes en las regiones tipos A y B de acuerdo con los resultados de las entrevistas con empresarios. En lo que se refiere a la frecuencia con que las empresas se incorporan a redes no se han detectado diferencias significativas por tipo de región. Sin embargo, las redes financieras de las empresas de las áreas periféricas (tipo A) son más locales que las de las áreas accesibles. Esta diferencia se repite en las redes de apoyo técnico. Aunque las diferencias no son amplias, sí parece existir un ligero dominio de las redes horizontales en las regiones periféricas y de las redes verticales en las regiones accesibles.

**Tabla 3.3** Acceso a redes por parte de las empresas entrevistadas en las regiones tipos A y B

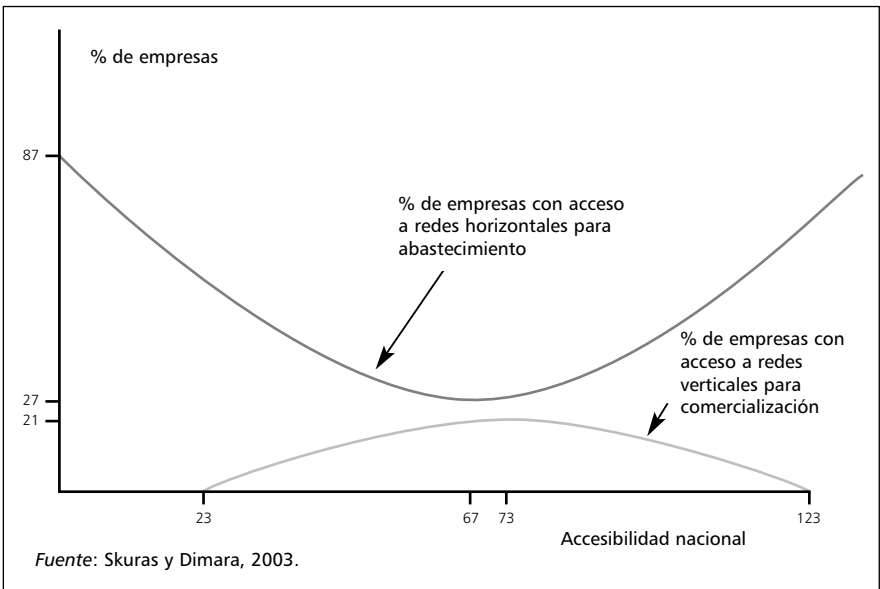
Tipo de red	Porcentaje de empresas entrevistadas		
	Regiones A	Regiones B	Todas
Redes de proveedores			
Horizontales	33,3	34	33,7
Verticales	66,7	66	66,3
Redes de clientes			
Horizontales	36	30	33
Verticales	64	70	67
Redes financieras			
Horizontales	52,7	43,3	48
Verticales	47,3	56,7	52

Fuente: Skuras y Dimara, 2003.

Si se toman como referencia los índices nacionales de perifericidad espacial del proyecto (INPE), las conclusiones son más claras. En este caso, la variable dependiente es el porcentaje de empresas que tiene acceso a cada tipo

de red; la variable independiente (explicativa), el IRPE; y la variable de control, el grado de dinamismo económico (medido como PIB per cápita), se obtienen las siguientes conclusiones (figura 3.3):

- Partiendo de la periferia, el porcentaje de empresas implicadas en redes horizontales para abastecimiento se reduce conforme se avanza hacia áreas centrales hasta el punto en que el índice de perifericidad alcanza el valor 67 (UE-15 = 100). Desde este punto hasta las áreas más accesibles el porcentaje se incrementa gradualmente hasta alcanzar valores similares a los iniciales.
- La curva que representa el porcentaje de empresas con acceso a redes verticales para comercialización representa la imagen opuesta. En las regiones más periféricas, el papel de las redes verticales es mínimo, al igual que ocurre en las áreas más centrales, mientras que los máximos se encuentran en las áreas en las que las redes horizontales registraban los valores más bajos (índice de perifericidad con valores de 70).



**Figura 3.3** Redes empresariales y perifericidad

La interpretación de este patrón, que se obtiene a partir únicamente de las 12 áreas de estudio del proyecto, indica que en las regiones más periféricas, los elevados costes de transporte actúan como freno para el desarrollo de redes empresariales verticales y de las formas de actividad económica que dependen de ellas.

Por el contrario, existe una tendencia natural a centrarse en actividades que pueden utilizar los recursos locales y desarrollarse a partir de los mercados locales, por lo que tienden a desarrollar redes de tipo horizontal. En el otro extremo, en las regiones más accesibles, la densidad y diversidad de empresas es mayor y existe un amplio espectro de oportunidades de interconexión y establecimiento de redes en una distancia relativamente corta. En este contexto, las redes verticales no son necesarias con frecuencia, mientras que las redes horizontales proporcionan elementos de competitividad al contribuir a la reducción de los costes de producción y distribución. En las regiones intermedias, las redes verticales son más comunes dado que, a pesar de que los recursos y mercados locales son insuficientes, los costes para acceder a proveedores y mercados externos no son prohibitivos. La implicación en redes verticales permite a las empresas de estas áreas competir mediante la reducción de sus costes de transacción.

### 3.2.5 Innovación empresarial y accesibilidad

La actividad innovadora es muy frecuente entre las empresas entrevistadas, en parte porque la definición de *innovación* empleada es amplia e inclusiva. Aproximadamente el 70% de las empresas manifiestan que están llevando a cabo alguna actividad innovadora.

#### *Innovación y perfil de las empresas*

La industria manufacturera y el sector de la construcción aparecen como los más innovadores. En general, las industrias innovadoras son de mayor tamaño (el equivalente a 36 trabajadores a tiempo completo por término medio) que las no innovadoras (9 trabajadores a tiempo completo por término medio). La edad del empresario no es, en este caso, una variable significativa. Otras características relevantes de las empresas más innovadoras son las siguientes: más frecuentemente creadas por sus actuales propietarios que negocios familiares; mayores niveles formativos y mayor implicación en formación específica; mayor acumulación de saber hacer empresarial mediante experiencia previa de gestión o trabajo; mayor implicación en redes sociales o cívicas de los empresarios. La innovación puede haber sido impulsada desde dentro de la propia empresa (49%) o a partir de la ayuda de otras empresas (35%).

#### *Características regionales y del «entorno innovador»*

La actividad innovadora y el desarrollo de un «entorno innovador» difiere de forma importante entre las regiones de estudio. Camagni (1995) describe cuatro tipos de región en función de la frecuencia con que sucede la innovación y la medida en que se cumplen las características de un entorno innovador:

- a) Tipo 1. No existe innovación ni entorno innovador.
- b) Tipo 2. Existe innovación pero no entorno innovador.
- c) Tipo 3. Existe innovación limitada y un entorno innovador débil conformado a partir de sinergias.
- d) Tipo 4. Desarrollo del entorno innovador. El conocimiento y el aprendizaje circulan con la ayuda de varios mecanismos como las relaciones y contactos entre empresas, proveedores y clientes, la movilidad de trabajadores altamente cualificados, y la colaboración con universidades y centros de I+D+I (Keeble y Wilkinson, 1999).

Mediante la combinación de los indicadores de redes empresariales y características de innovación se puede aplicar esta tipología a las áreas de estudio del proyecto AsPIRE. De este modo, puede obtenerse una aproximación a un «índice de innovación local» a partir del porcentaje de empresas que presentan algún indicio de actividad innovadora. Por ejemplo, un indicador de capacidad de innovación podría ser el porcentaje de empresas que afirman que han introducido un nuevo producto (en el contexto de la empresa). Del mismo modo, puede obtenerse un indicador de la existencia de sinergias locales en cuanto a cooperación entre empresas conociendo el porcentaje de empresas que acceden, al menos, a una red empresarial horizontal.

La figura 3.4 distingue cuatro tipos de entorno innovador utilizando los índices de innovación y de sinergias locales previamente descritos. Tres de las seis áreas periféricas se localizan en la tipología de entornos innovadores (principalmente L'Alcoià)

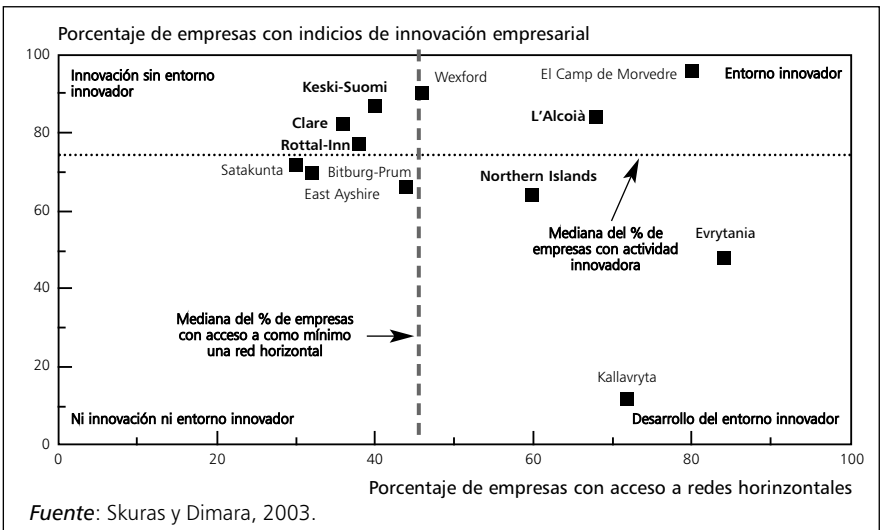


Figura 3.4 Innovación y redes empresariales (a)

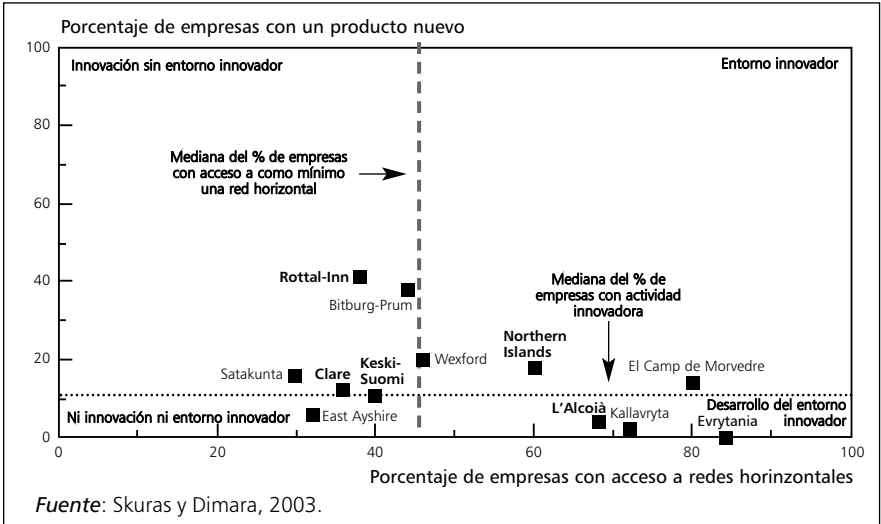


Figura 3.5 Innovación y redes empresariales (b)

La figura 3.5 utiliza un índice de capacidad de innovación local más potente. Considera como capacidad de innovación local el porcentaje de empresas que afirman que han desarrollado un producto totalmente nuevo (no sólo en el ámbito de la empresa). No se detectan diferencias claras en el análisis por tipos de área al utilizar este indicador.

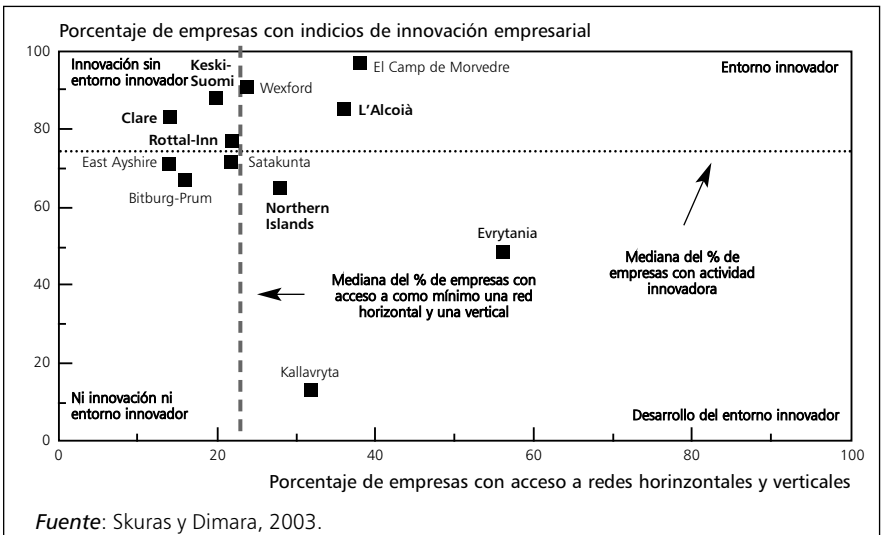


Figura 3.6 Innovación y redes empresariales (c)

La figura 3.6 introduce otro índice de sinergias locales. Se definen como el porcentaje de empresas con acceso a redes horizontales y verticales a la vez. Nuevamente aparecen regiones periféricas (tipo A) como L'Alcoià, Keski-Suomi y Rottal-Inn en la tipología de entornos innovadores, mientras que algunas de las áreas accesibles figuran como áreas con escasa innovación (East Ayshire y Bittburg-Prüm)

Los resultados de estos análisis indican que algunas de las áreas de estudio periféricas pero dinámicas (A) se aproximan al concepto de *entorno innovador*. Por otro lado, las áreas accesibles pero poco dinámicas (B) quedan clasificadas como áreas con innovación pero sin entorno innovador, o sin ninguno de los dos parámetros. Esto confirma que la innovación en las empresas está influenciada por la actuación de las redes empresariales y que el tipo de redes a las que los empresarios tienen acceso condiciona su capacidad de innovar.

### 3.2.6 Impacto de las redes empresariales en el funcionamiento de la economía regional

El análisis previo indica que las áreas periféricas pueden desarrollar formas de entorno innovador a partir de redes horizontales. Es muy probable que las áreas más accesibles se caractericen por porcentajes más elevados de empresas innovadoras, pero las áreas periféricas parecen superar esta desventaja mediante el desarrollo de redes horizontales que actúan como canalizadoras de las innovaciones.

El análisis estadístico no ha revelado la existencia de impactos directos significativos sobre el funcionamiento de las empresas que sean debidos a las redes empresariales. Sin embargo, el funcionamiento de las empresas está estrechamente relacionado con las actividades de innovación. Siguiendo este argumento podría afirmarse que las redes empresariales tienen efectos indirectos sobre el funcionamiento de las empresas a través de su impacto en la capacidad de innovación. La incorporación a redes horizontales (más común en las áreas periféricas) está relacionada con la actividad innovadora y, a su vez, con la mejora del funcionamiento de las empresas.

Por tanto, se puede concluir que en las regiones periféricas, el desarrollo de redes empresariales (horizontales) favorece la configuración de un entorno innovador que capacita a las empresas para innovar. Las redes horizontales también son comunes en áreas más accesibles, pero, en estos casos, la aglomeración supone la creación de economías que reducen los costes.

### 3.2.7 Conclusiones

Aunque las tasas de participación en redes empresariales no difieren mucho entre regiones A y B en el marco de las entrevistas realizadas, las empresas de las

áreas periféricas (A) registran mayor grado de implicación en redes horizontales. Este hecho se ve reforzado por una relación más clara entre perifericidad (INPE) e importancia relativas de las redes horizontales o verticales. Las redes horizontales son más frecuentes en las áreas más periféricas y más centrales, mientras que las redes verticales se dan en mayor medida en las regiones intermedias. El predominio de las redes horizontales en las áreas periféricas se explica por el efecto de los costes de transporte, que desincentiva la creación de redes verticales y favorece la especialización local en actividades que pueden utilizar relaciones horizontales con los recursos y mercados locales. Por otra parte, en las regiones más accesibles, se mejora la competitividad mediante el desarrollo de redes horizontales a partir del potencial que ofrecen las múltiples posibilidades de establecer relaciones comerciales. Por último, en las áreas intermedias las relaciones verticales son más comunes debido a la necesidad de realizar negocios más allá del mercado local debido a la relativa dispersión de las empresas.

Se ha analizado la relación entre tasas de innovación y perfiles de las empresas y los empresarios. A partir de la tipología de Camagni sobre innovación y entorno innovador se han clasificado las áreas de estudio. Varias de las áreas periféricas (A) se corresponden con entornos innovadores, mientras que algunas de las áreas accesibles (B) se aproximan a categorías de menor desarrollo de la innovación.

Por último, se ha analizado la relación entre accesibilidad a redes empresariales, innovación y funcionamiento de las empresas. El argumento de partida es que el acceso a redes horizontales para aprovisionamiento incrementa la probabilidad de innovación. El efecto combinado de innovación y accesibilidad a redes sobre el funcionamiento empresarial es complejo. Sin embargo, parece que las empresas innovadoras tienen un mejor funcionamiento.

A pesar de que la comparación entre regiones A y B no ha arrojado resultados contundentes, puede afirmarse que el dinamismo relativo de algunas regiones periféricas se debe en parte al desarrollo de redes horizontales potentes que facilitan la innovación que, a su vez, impulsa la competitividad territorial. Ello explica el hecho de que las empresas de las áreas periféricas (tipo A) sean capaces de igualar el funcionamiento de las localizadas en áreas más accesibles (tipo B), a pesar de la desventaja de localización.

Los resultados que se derivan de este estudio son, por tanto, útiles en dos sentidos: por un lado, revelan algunas tendencias en relación con la función de las redes y la innovación en la construcción de competitividad territorial; por otro lado, sirven como base para futuras investigaciones.

### **3.3 Marco institucional y gobernanza**

En el marco conceptual general del proyecto AsPIRE, el gobierno del territorio constituye uno de los cinco componentes de la perifericidad no espacial,

también denominados nuevos factores de desarrollo territorial (NFDT). La hipótesis de partida en relación con este factor es que la calidad de la gobernanza irá adquiriendo una creciente importancia en la conformación de la competitividad territorial, a medida que desaparecen las desventajas convencionales asociadas a una localización periférica gracias a las mejoras en el transporte y las comunicaciones (incluyendo las NTIC).

El concepto de *gobernanza* es amplio e incluye no sólo el marco institucional público y sus relaciones, sino también las organizaciones privadas y asociativas y el engarce de todas estas estructuras.

La gobernanza posee tres componentes principales: estructuras organizativas, procesos de gobierno y medidas políticas. Las relaciones causales entre el tipo/calidad de gobierno del territorio y el dinamismo económico regional aparecen implícitas en la bibliografía, con frecuencia descritas como asociaciones observables más que como relaciones exactas. Sin embargo, es probable que existan relaciones indirectas entre estructuras y funcionamiento que se manifiesten en vínculos más directos con las medidas políticas y su implementación.

Los modelos y estilos de gobernanza varían considerablemente entre los estados miembros de la UE. Las culturas nacionales y las tradiciones influyen notablemente en el tipo de estructuras de gobierno, en la distribución de competencias entre los distintos niveles de toma de decisiones y en la presencia y características de organizaciones privadas y asociativas

### 3.3.1 Marco conceptual

#### *Naturaleza y significado de la gobernanza*

*Gobernanza* es un concepto relativamente reciente, pero ampliamente utilizado en la bibliografía sobre desarrollo regional. Sin embargo, el término se utiliza con significados diferentes.

Peters (2000) define el término como (i) un análisis de la adaptación del Estado a su entorno externo, o (ii) representaciones teóricas o interacciones entre sistemas sociales. Esta última opción incluye al estado como uno más de los actores implicados, mientras que la primera definición implica una relación unidireccional del Estado con el territorio. Volviendo a la segunda definición, la interacción con el sistema social implica la adaptación del gobierno mediante la puesta a punto de nuevos procesos, nuevas estructuras de poder o nuevos métodos de gobierno (Rhodes, 1996, 2000). Esta adaptación implica, con frecuencia, la inclusión de los sectores privado y asociativo en nuevas formas de gobierno.

El concepto de *gobernanza* puede también entenderse como el modo en que se distribuye y ejerce el poder por parte de diferentes actores institucionales en un contexto geográfico concreto. Ello tiene implicaciones prácticas rela-



tivas al modo en que se toman las decisiones políticas, y a la posibilidad de que participen en ellas diversos actores. En este sentido, Goodwin (1998) afirma que la gobernanza se refiere al desarrollo de estilos de gobierno en los que los límites entre el sector público y privado, y dentro de cada uno de ellos, se difuminan. Desde otra perspectiva, la gobernanza cubre los procesos de interacción mediante los que los diversos actores implicados compiten o cooperan en la consecución de sus objetivos.

De acuerdo con esta aproximación, la gobernanza se refiere no sólo al proceso por el que la negociación entre varios actores produce cambios en la distribución de poder, sino también al impacto de este proceso sobre la naturaleza de las medidas políticas y sobre el estilo de implementación. Estos procesos dan como resultado la diferenciación de varios tipos de poder (Stoker, 1995):

- Poder sistémico de determinados actores como consecuencia de su posición en la estructura socioeconómica (ejercido de manera consciente o inconsciente).
- Poder de mando definido por la capacidad de movilización activa de recursos para lograr dominio sobre otros intereses. Se trata de un poder que normalmente se extiende sobre un campo limitado del sistema de gobierno.
- Poder de coalición, que implica un proceso de negociación entre diversos actores a partir de sus capacidades individuales. El proceso de negociación depende del reconocimiento de intereses compartidos. Suelen producir acuerdos inestables.
- Poder preventivo, que se fundamenta en la necesidad de liderazgos en las sociedades complejas y en la capacidad que tienen determinados intereses en coalición de proporcionar dicho liderazgo. Normalmente se dirige a solucionar problemas comunes relevantes y a la creación de una estructura capaz de llevar a cabo las funciones necesarias para ello.

Estos conceptos de poder derivan de una concepción de los mecanismos contemporáneos de gobernanza como expresión de relaciones complejas entre actores públicos, privados y asociativos. El concepto clave de *negociación del poder* describe las acciones y mecanismos mediante los que los diversos actores implicados buscan apoyo y ratificación de sus ideas y pretensiones sobre las de los otros actores (Stone 1993).

### *Gobernanza y desarrollo regional*

La eficacia de la gobernanza en la promoción del desarrollo de un territorio se concreta en su capacidad para facilitar la adaptación de la economía regional a los cambios económicos generales y, como resultado de ello, conseguir un incremento en la competitividad del territorio.

Los cambios generales en la economía se producen por la confluencia de varios procesos a medio y largo plazo (Storper, 1997; Swyngedouw, 1997; Amin, 1999; Painter y Goodwin, 2000):

- Los procesos asociados a la globalización (revolución de las NTIC, liberalización del comercio, incremento de la competencia, etc.).
- Limitaciones de los recursos disponibles (sobreexplotación, presiones económicas y sociales en la reasignación de inversiones, etc.).
- Procesos migratorios.
- Entorno político (liberalismo, cambios en el contexto de las políticas regionales, ampliación de la UE, etc.).
- Contexto territorial (importancia creciente de los actores locales en los procesos de producción, redes público-privadas, participación, identidades culturales, etc.).

El modelo de actuación política en un territorio no es sólo el resultado del «discurso» implícito en los documentos legislativos o estratégicos de los actores principales, sino que también incorpora las relaciones de poder existentes en el proceso político. La «capacidad» de la gobernanza en un territorio se expresa en la posibilidad de integrar los intereses de los distintos colectivos locales en el desarrollo de estrategias y políticas consensuadas (Le Gales, 1998). Es frecuente que esta posibilidad se vea limitada e incluso frustrada por los recursos (tipo y cantidad) a los que pueden acceder las estructuras de poder regionales.

La capacidad de la gobernanza de un territorio implica también la posibilidad de que la red territorial de actores sea capaz de organizar acciones colectivas con redes de actores de otros territorios mediante la creación de coaliciones o agrupaciones destinadas a la consecución de objetivos concretos. En este sentido, un enfoque endógeno de desarrollo, tan ensalzado en los últimos tiempos, puede tener repercusiones negativas en esta dimensión de «capacidad» de la gobernanza. Lagendijk (1999) señala que este enfoque endógeno puede inducir un proceso de competencia regional e inhibir flujos de conocimiento entre territorios en competencia. En los últimos 30 años se ha añadido un complejo proceso en relación con la gobernanza territorial, como es el traspaso de competencias desde los estados centrales hacia las regiones. Este proceso de devolución puede, en principio, tener efectos positivos en la política de desarrollo económico regional por su mayor capacidad para adaptarse a las circunstancias y necesidades de cada contexto territorial. Sin embargo, también puede provocar un debilitamiento de la capacidad institucional regional debido a diversos factores (Lovering, 1999; MacLeod y Goodwin, 1999):

- Procesos de traspaso de competencias a las instituciones regionales sin que se produzcan, en paralelo, ajustes en los procesos electorales, pueden derivar en «déficits democráticos».

- Con frecuencia, los actores regionales no reconocen la importancia de las autoridades regionales en los procesos de desarrollo territorial.
- Puede asociarse el proceso de «regionalización» con los intereses de las élites locales dificultando el desarrollo de políticas que reflejen el interés común.
- La aparición de desacuerdos entre actores en la escala regional puede dificultar el impulso de una política regional adecuada.
- Con frecuencia las autoridades regionales carecen de poder para introducir medidas coercitivas.

### *Gobernanza y estilos de política regional*

La «capacidad» de la gobernanza tiene su mayor expresión en la existencia de una «visión regional» consensuada por los actores implicados. Más allá de que exista un documento escrito que la recoja, se trata de un «modelo» consensuado de futuro que proporciona las pautas para el desarrollo territorial y socioeconómico. Del mismo modo, recoge los deseos colectivos para el futuro a partir de las experiencias pasadas. Debe ser realista, motivador y sentar las bases para las actuaciones de política regional.

Los incentivos de política regional han sido considerados durante mucho tiempo esenciales para atraer actividad económica a las regiones periféricas. Sin embargo, la mayoría de gobiernos europeos han ido reduciendo este tipo de incentivos durante los últimos años (Armstrong *et al.*, 2000) y, con ello, su impacto en el crecimiento industrial regional (Hudson, 1999).

Junto con la reducción de las ayudas directas para el desarrollo regional ha existido un creciente interés en los procesos de desarrollo endógeno. Estos procesos «de abajo arriba» dependen, en buena medida, de las capacidades de la estructura institucional regional. En este sentido, Hudson (1999) señala que las economías regionales en Europa se ven afectadas por igual por las circunstancias locales y por las fuerzas económicas generales. En su listado de características de las regiones de éxito aparecen elementos referidos a la gobernanza:

- Cohesión social y cultura de «compromiso».
- Cooperación, confianza e interacción.
- Nuevas formas de inversión externa y empresas integradas en el territorio.
- Cooperación y nuevas formas de relaciones industriales.
- Regulación, gobernanza y marco institucional.

Las políticas de desarrollo endógeno asumen, con frecuencia, una función más protagonista de los sectores privado y asociativo. Sin embargo, esto no implica una reducción de la función de los agentes públicos en el impulso de relaciones de cooperación. El liderazgo de las autoridades públicas es fundamental, principalmente en las regiones menos favorecidas, como marco de referencia y garantía.

## *Dos modelos de gobernanza eficaz para el desarrollo regional*

Con el fin de sistematizar esta discusión conceptual se describen, a continuación, dos modelos de «buena» gobernanza que se asocian con frecuencia al dinamismo económico regional. Aunque se trata de modelos diferentes en cuanto a su terminología, presentan muchos aspectos comunes.

### *«Institutional thickness»*

Amin y Thrift (1995) afirman que este concepto, que puede traducirse como «densidad institucional», puede proporcionar una de las precondiciones para el desarrollo económico territorial. Estos autores afirman que:

[...] la densidad institucional resulta de una combinación de características que incluyen: la existencia de múltiples instituciones, la interacción entre instituciones, una cultura de representación colectiva, la identificación con un propósito común, y la existencia de normas y valores compartidos que sirven para construir la «atmósfera social» en una localidad concreta. Por tanto, el concepto de instituciones es amplio e incluye no sólo organizaciones formales sino también convenciones, hábitos y rutinas más informales que se mantienen a lo largo del tiempo y en el territorio. Del mismo modo, el concepto de densidad se refiere a la combinación de instituciones y procesos institucionales para configurar un marco de apoyo colectivo a agentes individuales. También está implícita en esta argumentación la importancia del carácter inclusivo de dicho apoyo colectivo que alcanza e implica a la mayoría de personas y colectivos de la economía local.

Amin y Thrift (1995) señalan que la densidad institucional se compone de cuatro elementos:

- i) Un elevado número y variedad de instituciones (agencias de desarrollo, autoridades locales, asociaciones de empresarios, sindicatos, institutos de investigación, empresas individuales, etc.) que representan a los actores y colectivos locales.
- ii) Una elevado nivel de interacción dentro de la red de actores: «las instituciones implicadas deben implicarse las unas con las otras, mantener el contacto, la cooperación y el intercambio de información que puede generar, con el tiempo, empatía mutua».
- iii) El desarrollo de «[...] estructuras de dominio y/o patrones de coalición que dan como resultado la representación colectiva de lo que normalmente son intereses individuales y sectoriales, y la socialización de costes y el control de conductas inadecuadas».

- iii) «Existe una agenda industrial común que el colectivo de instituciones desarrolla y de la que depende.» Esta agenda común para el desarrollo puede estar formalmente definida o ser simplemente un conjunto concertado de prioridades.

Estos autores puntualizan que el primero de estos elementos es una precondition necesaria pero no suficiente si no están presentes los otros tres elementos menos tangibles.

### *La economía social; la tercera vía*

Más recientemente, otros autores afirman que la «economía social» ofrece una «tercera vía» (Cooke y Morgan, 1998; Garmise y Rees, 1997; Hudson *et al.*, 1997), intermedia entre estrategias intervencionistas y liberales. El denominado *modelo asociativo* se centra en la eficacia del Estado más que en la escala de intervención (que había sido la diferenciación clave el enfoque keynesiano y el neoliberal). En este modelo, el Estado se convierte en uno más de los actores implicados en el proceso de desarrollo (Salas *et al.*, 1999).

El modelo asociativo se apoya en «redes de instituciones privadas (como empresas), públicas (como universidades, institutos de investigación, etc.) e intermedias (asociaciones de empresarios, cámaras de comercio, etc.)» (Garmise y Rees, 1997). Sin embargo, se diferencia del modelo anterior en que busca explícitamente el empoderamiento de las instituciones intermedias en las que la actividad económica se basa en un modelo de aprendizaje colectivo y en las que la competencia implica la creación de partenariados y la innovación interactiva (Cooke y Morgan, 1998).

En este contexto, «[...] una de las principales funciones de desarrollo del Estado es la creación de las condiciones de partida para que las empresas, asociaciones intermedias y agencias públicas puedan embarcarse en procesos organizados de aprendizaje colectivo» (Cooke y Morgan, 1998).

### 3.3.2 Preguntas a las que trata de responder la investigación

Las preguntas a las que trata de responder la investigación (Lakso y Kahila, 2002) se fundamentan en la afirmación de que las estructuras organizativas, los procesos de gobierno y los incentivos políticos tienen impactos en el funcionamiento de la economía regional y, por tanto, son componentes de la perifericidad no espacial (PnE). Son las siguientes:

- ¿Cuáles son las principales diferencias en lo que se refiere a gobernanza entre las áreas de estudio tipo A y B?

- ¿Son los sistemas de gobernanza de las regiones tipo A más eficaces que los de las regiones tipo B?
- ¿Existe alguna indicación de que la gobernanza influya en la perifericidad no espacial?

### 3.3.3 Resultados

La principal fuente de documentación ha sido el cuestionario a instituciones (anexo 3, véase CD adjunto) consistente en una entrevista estructurada a los principales actores del sistema institucional local en cada área de estudio (administración pública local y regional, agencias de desarrollo local, agencias de desarrollo sectorial, universidades, institutos de I+D+I, etc.). Se han llevado a cabo un total de 203 entrevistas en las 12 regiones de estudio.

El cuestionario está estructurado en secciones temáticas sobre cada uno de los cinco componentes de la PnE: gobernanza, capital social, redes empresariales, actividad turística y NTIC. Las entrevistas a partenariados incluían preguntas adicionales para obtener información sobre su funcionamiento interno. A continuación se presentan los principales resultados obtenidos.

#### *Poder e influencia de las organizaciones*

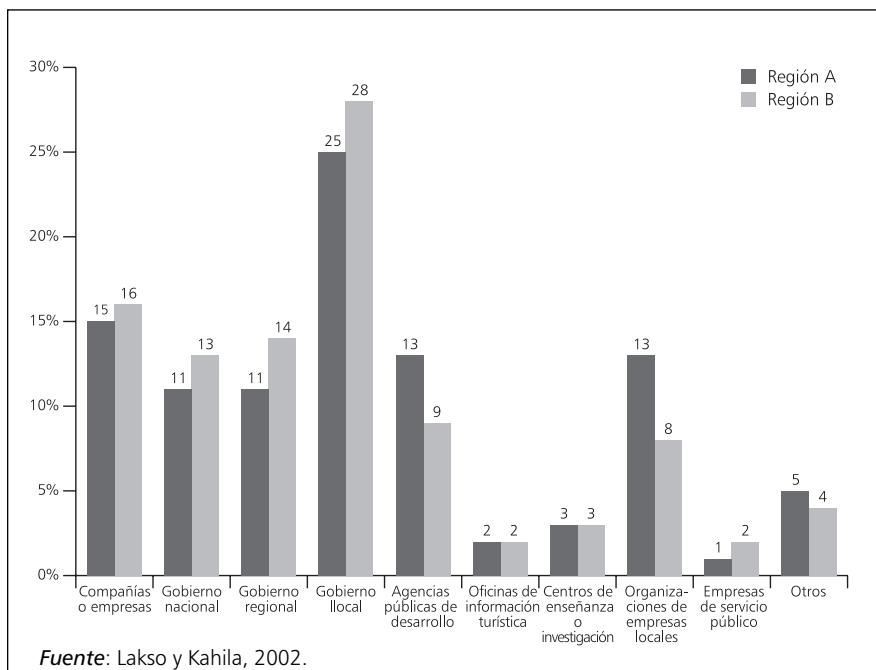
La figura 3.7 muestra los resultados de la pregunta sobre los tres actores más influyentes en el desarrollo económico de la región de estudio. El gráfico diferencia entre las regiones A y B, aunque las diferencias no son importantes. El gobierno local es la organización que se percibe como más influyente en ambos tipos de región. Las empresas y sus agrupaciones son consideradas también como influyentes, en este último caso, de forma más importante en las áreas periféricas (A).

Las entrevistas indican que la función dominante de los gobiernos locales se ve reforzada por el ejercicio de las responsabilidades de gobierno, incluyendo la provisión de servicios básicos y el acceso a los principales canales de financiación regionales.

La influencia de las empresas y sus estructuras colectivas (asociaciones de empresarios, etc.) es importante en las percepciones de los entrevistados. Las empresas son los motores del desarrollo económico y ejercen un dominio importante en la escala local y regional.

#### *Gobernanza y entorno de actuación*

El cuestionario pregunta la opinión de los entrevistados sobre el contexto de gobernanza en las regiones de estudio con el fin de caracterizar el sistema de relaciones e interacciones entre actores implicados en la gobernanza regional. Se presentaban pares de calificativos opuestos entre los que el entrevistado



**Figura 3.7** Los tres actores más influyentes en el desarrollo económico de las regiones de estudio

debía seleccionar los que más se aproximaban a su percepción sobre la gobernanza regional.

Los resultados indican que existen percepciones claramente diferenciadas de los sistemas de gobernanza en las regiones tipo A y tipo B. Las regiones periféricas pero dinámicas (tipo A) poseen sistemas de gobernanza que son percibidos como más «de abajo arriba», flexibles, orientados hacia el ciudadano, informales, más integrados, más coordinados y más descentralizados. Por el contrario, las regiones tipo B tienen sistemas de gobernanza percibidos como más institucionalizados, rígidos, excluyentes, «de arriba abajo» y formales.

Como complemento a esta pregunta se ha incorporado otra sobre el «entorno de implementación» de las políticas de desarrollo económico regional, referida a las características de las interacciones y el trabajo colectivo de las instituciones en el día a día. De nuevo se presentaban pares de calificativos opuestos entre los que el entrevistado debía seleccionar los que más se aproximaban a su percepción. Las diferencias más notables entre regiones tipo A y tipo B son las siguientes: el entorno de implementación en las regiones periféricas pero dinámicas (A) se percibe con rasgos positivos: «optimista», «enérgico», «proactivo», «independiente» (del gobierno central) y «con iniciativa». Existe, en estas áreas, cooperación inter-institucional en pro

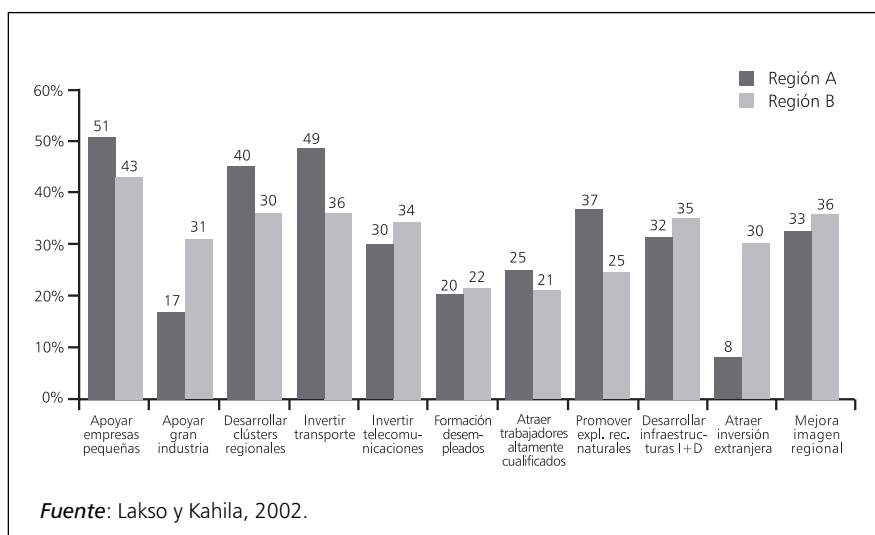
del desarrollo regional. Por el contrario, los entrevistados de las regiones accesibles pero relativamente atrasadas (B) utilizan calificativos de corte más negativo para describir su percepción del entorno de implementación de la política de desarrollo regional: «conflictivo», «pasivo», «dependiente», «sin iniciativa» o «apático».

### Medidas e incentivos

El elemento final de análisis a través del cuestionario a instituciones es la actitud ante diferentes tipos de medidas de la política de desarrollo regional. El objetivo es valorar la medida en que se detectan diferencias en los estilos de acción política entre las regiones tipo A y tipo B, y si las diferencias en los entornos de gobernanza e implementación que se han señalado anteriormente tienen influencia sobre el tipo de medidas de desarrollo.

Los entrevistados debían escoger, entre diversos tipos de medidas de desarrollo regional (instrumentos e incentivos), las que consideraban más eficaces (figura 3.8). El listado de preguntas (anexo 3, véase CD adjunto) incluye algunas actividades «tradicionales» (inversión en infraestructuras, medidas para atraer inversión exterior, apoyo a la gran industria, etc.) y otras medidas más innovadoras como las dirigidas a mejorar la imagen regional, la formación para desempleados, etc.

Las respuestas indican que algunas de las diferencias entre las regiones A y B se refieren a percepciones sobre limitaciones tradicionales mientras que otras hacen referencia a potenciales futuros.



**Figura 3.8** Eficacia de los instrumentos e incentivos para el desarrollo regional



### 3.3.4 Conclusiones

Si retornamos a las tres preguntas planteadas al inicio del capítulo, la primera es simplemente descriptiva, relacionada con las diferencias clave en los sistemas de gobernanza de las regiones A y B. Los resultados de la investigación indican que las principales diferencias se producen entre estados y no entre tipos de regiones (A y B). Los contextos y las tradiciones institucionales y los mecanismos implantados para ejercer el poder tienen un impacto fundamental en este hecho. En estos marcos generales de gobernanza, los sistemas regionales o locales tienen un margen variable para formular e impulsar estrategias de desarrollo regional. Sin embargo, en el marco de estos rígidos marcos estructurales, se han encontrado diferencias significativas en los entornos de gobernanza e implementación de las regiones tipo A y B. Las regiones tipo A registraron mayor percepción de posibilidades para una toma de decisiones colectiva eficiente, para establecer una coordinación entre diferentes actuaciones y para tomar en consideración las especificidades de los contextos locales. Estos elementos parecen estar en la base de una gobernanza más eficaz que contribuya al desarrollo económico. Por el contrario, las regiones tipo B poseen sistemas de gobernanza percibidos como más fragmentados y con menor atención a las necesidades de las áreas más desfavorecidas. El análisis cualitativo de las respuestas contenidas en los cuestionarios apoya esta conclusión tal como muestran los resultados de las preguntas de selección de calificativos para caracterizar el entorno de gobernanza y de implementación de políticas de desarrollo (ver apartado 3.3.3.2).

En relación al contenido de las medidas e incentivos políticos, la localización geográfica y la provisión de infraestructuras de transporte son todavía percibidos como los principales obstáculos para el desarrollo de la periferia, aunque aparecen nuevos factores considerados igualmente importantes y que no están ligados a la accesibilidad (existencia de marcos institucionales y de toma de decisiones inadecuados u obsoletos). En cuanto a la percepción sobre la eficacia de los diferentes tipos de medidas e incentivos, las diferencias entre regiones A y B son tan importantes como lógicas. En el primer caso, se hace hincapié en medidas para favorecer el transporte y la mejora de infraestructuras, el apoyo a las PYME locales y otras medidas «blandas» centradas en el desarrollo del capital humano.

Si retomamos los cuatro tipos de poder de Stoker, el poder sistémico parece ser un componente central de todos los sistemas de gobernanza analizados, especialmente importante en las regiones tipo B donde los gobiernos locales y regionales lo utilizan, en combinación con el poder de mando y el poder preventivo, para dominar el entorno de la gobernanza regional, generalmente con resultados negativos. Por el contrario, en las regiones tipo A, la mayor presencia de poder de coalición proporciona un entorno de gobernanza más flexible, creativo y positivo.

Esta caracterización deliberadamente simplista de los sistemas de gobernanza de las regiones tipo A y B permite responder a las otras 2 preguntas iniciales, relacionadas con la eficacia de la gobernanza y con los beneficios del sistema de gobernanza para el desarrollo económico regional. Los sistemas de gobernanza de las regiones A muestran en mayor medida las características propias del modelo de «densidad institucional» propuesto por Amin y Thrift, y del modelo de «economía social» de Cook y Morgan. Por tanto, puede asumirse que el entorno institucional de estas regiones proporciona elementos compensatorios de las desventajas asociadas a la perifericidad espacial. En este sentido, los resultados del cuestionario a instituciones apoyan la idea de que el sistema de gobernanza es un componente de la perifericidad no espacial.

## 3.4 Capital social

### 3.4.1 Introducción

#### *Capital social en el proyecto AsPIRE*

El capital social es un recurso. Desde el punto de vista teórico, constituye un conjunto de ventajas del que pueden obtenerse beneficios (actividad productiva, gestión pública eficaz, conducta social positiva, etc.). El capital social de un territorio se define como ciertos rasgos de su organización económica y social que favorecen la acción colectiva. A escala «micro», está representado por la naturaleza y grado de desarrollo de redes de relaciones personales y funcionales (entre individuos, entre empresas, etc.), junto con el sistema compartido de valores y normas que soportan su funcionamiento y que favorecen la conducta cooperativa. A escala «macro», se manifiesta en relaciones institucionales sinérgicas que favorecen la existencia de programaciones comunes y sistemas eficientes de gobernanza.

El capital social se incorpora en el proyecto AsPIRE como un factor que permite, en teoría, contrarrestar la perifericidad espacial mediante efectos benignos como su contribución a engendrar ratios más elevadas de desarrollo económico. La presencia de diferentes tipos de redes de cooperación puede crear sinergias productivas entre los diferentes intereses implicados en el desarrollo económico local y regional.

La hipótesis de partida afirma que las regiones espacialmente y no espacialmente periféricas se diferencian en su bagaje de capital social, en los recursos y factores que permiten construirlo, y en los resultados que proporciona.

### *Elementos conceptuales y empíricos*

La bibliografía reconoce ampliamente que el funcionamiento de los sistemas económicos no está determinado únicamente por principios de racionalidad económica. La actuación económica está influenciada por patrones de relaciones sociales y modos de organización social e institucional. La idea fundamental implícita en el concepto de *capital social* (que los factores sociológicos tienen influencia en la conducta económica) ya fue aceptada por las teorías sociológicas clásicas, y se ha retomado con fuerza en los últimos años por investigadores y teóricos de campos como la educación, el desarrollo económico y la exclusión social, que afirman que es más fácil intervenir en comunidades «cívicamente comprometidas».

La investigación en el campo de la sociología del desarrollo económico ha descubierto clústers industriales dinámicos cuyo éxito se fundamenta en relaciones de colaboración entre trabajadores y pequeños empresarios (Putnam, 1995). Existe aquí un reconocimiento de que la conducta económica está influenciada no sólo por incentivos materiales, sino también por el modo en que las relaciones personales y las redes de relaciones generan confianza, establecen expectativas, crean obligaciones recíprocas e imponen normas de conducta.

Las normas y redes cívicas afectan poderosamente al funcionamiento de las instituciones de gobierno (Putnam, 1995). Las teorías de desarrollo local hacen hincapié en el papel positivo de la implicación amplia de la comunidad a través de la incorporación de personas a partenariados con representantes de organizaciones empresariales, voluntarias y de gobierno. El proceso de cambio se apoya en ingredientes sociales como la promoción de valores compartidos, una visión común del territorio, y la toma de decisiones basada en la confianza y la capacidad de cooperar en la consecución de intereses comunes.

En los últimos años, estas corrientes de pensamiento han confluído en el concepto de *capital social*. El concepto significa una nueva forma de capital (Grootaert y Van Bastelaer, 2001). Mientras que los capitales financiero, físico y humano son normalmente bienes privados, el capital social es principalmente un bien público y, al igual que otros bienes públicos, suele ser deficitario, pero, al mismo tiempo, puede incrementarse como resultado de su uso.

En relación con el nivel «micro» del desarrollo económico, el capital social se concreta en redes informales y asociaciones horizontales locales que capacitan a la población para acceder a recursos y que facilitan su cooperación en beneficio mutuo. A nivel «macro», el capital social se funda en acuerdos institucionales, marcos organizativos y relaciones sinérgicas que mejoran el intercambio de información, la colaboración y la toma eficiente de decisiones. El argumento central que subyace en la teoría del capital social es que, en igualdad de condiciones, las comunidades con mayores dotaciones de capital social serán más prósperas, estarán mejor informadas, mejor gobernadas y menos afectadas por conflictos (Woolcock, 1998).

Aunque hasta el momento se ha hecho referencia únicamente a los aspectos positivos del capital social como bien público, algunos autores hacen referencia a sus aspectos negativos. Por ejemplo, Portes y Landolt (1996), mencionan tres efectos negativos del capital social:

- En primer lugar, los fuertes vínculos que cohesionan a los miembros de un grupo social permiten rechazar elementos externos. Las redes densas apoyan los localismos, pero ello puede incluir actitudes resistentes al cambio (Levi, 1996).
- En segundo lugar, las redes sociales fuertes pueden restringir la libertad o movilidad individual y, en consecuencia, desanimar la iniciativa de empresas o colectivos inconformistas.
- En tercer lugar, el mismo tipo de vínculos que crean bienes públicos pueden producir procesos negativos como mafias, estafadores y otras redes de explotación.

Otra consideración importante es la elevada dependencia del capital social con respecto al contexto en el que se localiza; lo que en un lugar se considera capital social puede no serlo en otro lugar. Se ha intentado aislar las características centrales o «independientes del contexto» del concepto de capital social. Además, existe el riesgo de que un excesivo hincapié en este concepto pueda llevar a ignorar los contextos socioeconómicos y políticos más amplios a los que pertenece el capital social (Edwards y Foley, 1997).

### *Creación y destrucción de capital social*

Se conoce poco sobre los procesos por los que se crea capital social. Algunos autores hacen hincapié en factores históricos, por ejemplo, las tradiciones cívicas en algunas regiones italianas (Putnam, 1993) o la tradición de organizaciones cívicas en la Inglaterra del siglo XIX (Hall, 1999). Putnam enfatiza la función de las asociaciones voluntarias en la relativamente escasa contribución de las instituciones formales, principalmente el Estado. Para otros autores, como Fukuyama, el gobierno no se ajusta a la tarea de crear capital social y termina convirtiéndose en un agente destructor más que constructor.

Por su parte, Warner (1999) afirma que un marco institucional fuerte y complejo puede contribuir a formar capital social, por ejemplo, mediante procesos de descentralización del poder.

Algunos factores pueden ser decisivos en la destrucción de capital social: las políticas públicas (diseño de la programación y sistemas de implementación) que consideran a los ciudadanos como clientes con escasa autonomía en relación con el proveedor; algunas tecnologías (transporte privado, televisión) reducen las dependencias interpersonales; ratios elevadas de movilidad geográfica reducen el apego a la comunidad y limitan la participación eficaz en redes territoriales.

### *Aplicación empírica del concepto*

La iniciativa de capital social del Banco Mundial (SCI) destinada a definir y medir el capital social en doce países, proporcionó pautas para aplicar empíricamente el concepto de capital social (Grootaert y Van Bastelaer, 2001). Medirlo de forma directa es difícil, si no imposible, por lo que es necesario identificar indicadores aproximativos.

Estos indicadores varían entre territorios, sectores y niveles de análisis. Debido a la fuerte dependencia contextual del capital social, es improbable que puedan llegar a identificarse indicadores de aplicación universal. Sin embargo, pueden utilizarse categorías amplias de indicadores. El estudio de casos del SCI indica que los indicadores más adecuados en la escala «micro» son: pertenencia a asociaciones y redes locales, indicadores de confianza y fortaleza de las normas de reciprocidad, e indicadores de acción colectiva. A medida que los modos de capital social endógeno son reemplazados por modos más formales y amplios, será necesario atender a la dimensión «macro» del capital social a partir de indicadores a escala nacional (conflicto/consenso, confianza popular en instituciones concretas, nivel de aceptación de requerimientos legales).

#### **3.4.2 Aplicación empírica del concepto en el marco del proyecto AsPIRE**

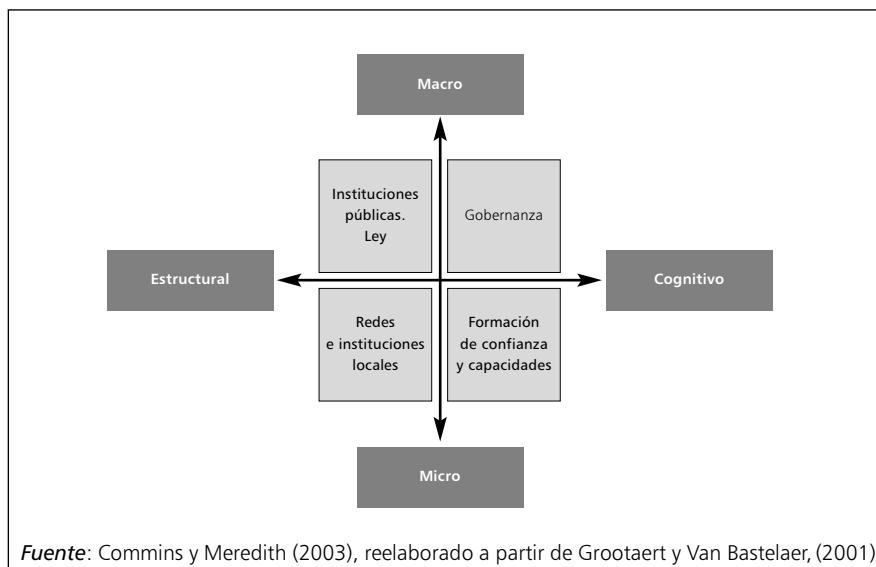
Tomando como punto de partida la evolución conceptual del capital social y la experiencia empírica del SCI, comienza a emerger un marco general para relacionar capital social y desarrollo socioeconómico (Grootaert y Van Bastelaer, 2001). Este es el marco general en el que se estudia el capital social en el proyecto AsPIRE.

##### *Marco conceptual general*

Se toman en consideración tres dimensiones principales del capital social:

- i) el nivel analítico y las unidades de observación relacionadas (el ámbito del capital social); este nivel va desde la escala «micro» a la «macro», y las unidades de observación se expanden en proporción;
- ii) las formas de capital social, estructurales (redes, instituciones) o cognitivas (participación en redes, adherencia a normas, reciprocidades);
- iii) los canales o flujos de beneficios o resultados.

Las dos primeras dimensiones se recogen en la figura 3.9.



**Figura 3.9** Las dos dimensiones principales del capital social

El enfoque idóneo para el estudio del capital social, tal como afirman Grootaert y Van Bastelaer (2001), debe abarcar los cuatro cuadrantes de la figura 3.9. Sin embargo, estos autores afirman que la mayoría de los análisis del capital social en relación con el desarrollo económico se centran en el cuadrante «microestructural» debido a las limitaciones de recursos. Estas dificultades están también presentes en el proyecto AsPIRE. Incluso restringiendo el análisis a la escala «micro», el conocimiento del modo en que funciona el capital social requeriría un examen profundo de las redes de relaciones. Dado que esta posibilidad escapa de las posibilidades del proyecto AsPIRE, se ha adoptado una metodología más restringida.

### *Metodología*

El diseño de los objetivos del proyecto determina la selección de dos unidades de análisis: las redes locales y las empresas en cada área de estudio.

### *Redes locales*

El capital social está estrechamente relacionado con el concepto de gobernanza. Los nuevos estilos de gobernanza implican la aparición de nuevos marcos de relación entre el Estado y la sociedad civil que pasan principalmente por la colaboración de los sectores públicos y privados en la consecución de objetivos comunes. En el proyecto AsPIRE se producen conexiones entre las

metodologías utilizadas para el análisis del capital social y de la gobernanza. Algunas de las asociaciones seleccionadas para el análisis del capital social son en realidad modos de partenariado entre organizaciones públicas y privadas. En este contexto, el análisis empírico ha seguido las siguientes pautas en cada región de estudio:

- Identificar un conjunto de redes interesadas en el desarrollo económico regional y seleccionar una muestra de entre ellas. Las redes informales no figuran en ningún registro y por tanto no se han considerado. En consecuencia, las redes seleccionadas son formales, normalmente organizaciones con un listado conocido de miembros (cámaras de comercio, asociaciones de empresarios, etc.).
- Identificar «informadores privilegiados» en estas estructuras y obtener información mediante entrevistas personales semiestructuradas que incorporaban una combinación de preguntas de respuestas abiertas y cerradas.

Se ha obtenido un total de 67 cuestionarios a instituciones con respuestas referidas al capital social (37 correspondientes a regiones tipo A y 30 correspondientes a regiones tipo B). Sin embargo, algunos cuestionarios no se han cumplimentado en su totalidad.

### *Empresas y redes empresariales*

Parte de la investigación se ha centrado en el papel de las redes empresariales en la superación de las desventajas asociadas a una localización periférica. El cuestionario incorporaba preguntas sobre pertenencia y participación de los empresarios y gerentes en diferentes tipos de redes. Se preguntaba también su disponibilidad a debatir ideas sobre el sector empresarial y su empresa con las agencias de desarrollo. En este sentido, se han utilizado los resultados de las entrevistas a empresarios (300 cuestionarios para cada tipo de área de estudio).

### 3.4.3 Principales resultados

La hipótesis de partida del proyecto en relación con el capital social es que se trata de un componente cuya presencia o ausencia influye en el desarrollo económico de los territorios. De este modo, el capital social puede contribuir a que las regiones periféricas superen, al menos parcialmente, las desventajas asociadas a su localización espacial. Por otro lado, las áreas B son regiones en las que las deficiencias en capital social, entre otros componentes de la PnE, dificultan el desarrollo económico.

Por tanto, las hipótesis de partida son que:

- La región tipo A tiene niveles más elevados de capital social (recursos, densidad de infraestructuras cívicas y beneficios cuantificables).
- En la región tipo A las agencias públicas juegan un papel más activo en la promoción de redes cívicas (a través de estilos de gobierno más abiertos, del diseño e implementación de programas, de la contribución al desarrollo de relaciones sociales, etc.).
- Las relaciones sinérgicas entre los sectores público, privado y civil son más fuertes en la región tipo A.
- Las interacciones verticales o extraterritoriales son más importantes en la región tipo A.
- Las características particulares de las estructuras económicas y socio-demográficas en la región tipo A sientan las bases de las mayores dotaciones de capital social.

### *Redes locales*

La presentación de los resultados se estructura de acuerdo con las secciones del cuestionario.

### *Orígenes y circunstancias en las que se estableció la organización*

Hipótesis: Las redes cívicas se crean mediante procesos «de abajo arriba». Se impulsan en mayor medida desde el propio territorio que desde agentes exógenos.

Muchas de las organizaciones entrevistadas no pertenecían estrictamente a la sociedad civil. Se han identificado cuatro tipos de organización:

- Asociaciones de autoridades públicas (mancomunidades, comunas, etc.).
- Partenariados creados para aprovechar iniciativas de la UE o nacionales como LEADER, PRODER, etc.
- Grupos como cámaras de comercio, asociaciones de representantes o colectivos de negociación que se constituyeron localmente, pero que pertenecen a redes nacionales o incluso europeas.
- Estructuras locales y autónomas como cooperativas u otras asociaciones de productores.

En general, estas organizaciones se han impulsado sólo parcialmente desde el entorno local. Algunos procesos de movilización local han sido esenciales, pero, por lo general, se han constituido en relación con la existencia de demandas u oportunidades externas (políticas y programas de la UE, la percepción de



la necesidad de incrementar la coordinación entre diferentes niveles de la administración pública, la necesidad de promover redes intraregionales, la existencia de estructuras nacionales a las que los grupos locales podían afiliarse, etc.). En algunos casos específicos, el impulso inicial se debió a la concurrencia de circunstancias excepcionales (por ejemplo, la importancia de mantener el sector pesquero en la economía de las Northern Isles de Escocia favoreció la formación de asociaciones entre los pescadores locales; en otro caso, se constituyó una asociación de empresarios para proteger los intereses comerciales de sus miembros en L'Alcoià).

El predominio de factores externos explica que las principales diferencias en los factores de origen sean entre estados, y no entre tipos de región (A y B). En este sentido, son importantes elementos como los diferentes tipos de estructura gubernamental y la organización de la sociedad civil.

### *Finalidad y legitimidad de la organización*

Hipótesis: la finalidad y legitimidad de las redes sociales proviene de sus miembros más que de elementos estatutarios o legislativos. Sin embargo, en algunos tipos de gobernanza, pueden formar parte de procesos de toma de decisiones junto con autoridades públicas.

Debido a las características estructurales de las organizaciones de la muestra (formales, con personal técnico cualificado e implicadas en el desarrollo económico regional), sus misiones y legitimidad provienen de diversas fuentes: en primer lugar, muchas tienen un número importante de miembros, quienes le otorgan competencias para defender sus intereses (sindicatos, cámaras de comercio o redes de productores); en segundo lugar, algunas organizaciones, a pesar de haberse originado en el entorno local, actúan en el marco de objetivos generales relacionados, por ejemplo, con programas legislativos; en tercer lugar, otras organizaciones locales tenían acuerdos específicos para ejecutar un programa del Estado; en cuarto lugar, algunas organizaciones quedan legitimadas por el modo en que sus miembros son invitados a participar en estructuras nacionales de carácter consultivo o de toma de decisiones; en quinto lugar. Otro factor que refuerza la legitimidad de las organizaciones es la ostentación de cargos directivos por parte de sus miembros en redes de organizaciones.

Todos estos factores contribuyen a extender los flujos de información. Sin embargo, no puede afirmarse, al menos a partir de los datos obtenidos en el marco del proyecto AsPIRE, cuál es el impacto de estas formas de participación en redes en el desarrollo económico de ambos tipos de región de estudio (A y B).

### *Recursos, instalaciones y miembros*

Hipótesis: los recursos e instalaciones de las redes de capital social se limitan principalmente a los producidos por ellas mismas.

Las organizaciones entrevistadas difieren considerablemente en cuanto a estructura, composición y naturaleza. Esta diversidad se manifiesta en la variedad de recursos. Los presupuestos anuales varían entre menos de 100.000 € y 55 millones de euros. La mayoría se sitúa en torno a los 500.000 € de presupuesto anual.

A pesar de que los recursos financieros son limitados, éstos no provienen únicamente de contribuciones de los miembros. Parte de sus recursos proviene de fuentes públicas regionales, nacionales o europeas.

Las instalaciones de las organizaciones entrevistadas no son abundantes. En muchos casos se localizan en oficinas alquiladas y contratan a un número muy limitado de personal técnico, aunque algunas se aprovechan de los servicios proporcionados por las redes a mayor escala.

La composición de las organizaciones es, en la mayoría de los casos, de naturaleza selectiva; es decir, los miembros deben cumplir una serie de criterios para formar parte. Cuando se trata de partenariados o estructuras que incluyen autoridades públicas, los criterios de pertenencia suelen especificarse en la normativa propia.

Dada la diversidad de tamaño, complejidad y contexto institucional, es difícil identificar diferencias que puedan ser atribuibles a características específicas de los dos tipos de área de estudio.

### *Finalidad y funciones*

Hipótesis: la finalidad y funciones de las redes se centran en obtener beneficios para sus miembros.

Esta afirmación es válida en las redes de capital social casi por definición. Las redes analizadas negocian en nombre de sus miembros, buscan influencia política o la obtención de concesiones. También proporcionan servicios de apoyo técnico o legal. Muchas de las organizaciones están directa o indirectamente implicadas en la promoción del desarrollo económico regional o en actividades en beneficio de la sociedad. Algunas son partenariados establecidos específicamente con una finalidad concreta mientras otras actúan como delegadas de agencias públicas en la provisión de servicios.

### *Actividades*

Hipótesis: las regiones de estudio se diferencian en la medida en que las redes se implican en actividades que favorecen el desarrollo económico local.

El tipo de actividades en las que actúan las redes de capital social no se diferencia demasiado entre los tipos de región de estudio (A y B).

**Tabla 3.4** Actividades principales en las que actúan las redes de capital social

<b>Actividad y número</b>	<b>Regiones A</b>	<b>Regiones B</b>
Representación de intereses económicos o empresariales de los miembros	1	3
Difusión de información	2	1
Impulso de objetivos comunes, cooperación, espíritu cívico e identidad local	3	7
Planificación estratégica con otros agentes	4	6
Establecimiento de relaciones de trabajo con grupos y organizaciones similares	5	2
Distribución de apoyo financiero <sup>1</sup>	12	12

<sup>1</sup> Actividad menos valorada.

Fuente: Commins y Meredith, 2003.

### **Logros y resultados**

Hipótesis (a): las regiones de estudio (A y B) se diferenciarán en la medida en que las redes de capital social consigan resultados y beneficios que contribuyan al desarrollo económico local.

Existen diversos tipos de resultados y beneficios que pueden conseguir estas redes. Algunos de ellos son intangibles (generación de confianza, cooperación entre socios, mejora de las capacidades locales, etc.). Otros son más tangibles, como el desarrollo de nuevos servicios, la creación de empleo, etc. Los encuestados han respondido a los principales logros y resultados que perciben de las redes de capital social (tabla 3.5). Se registran diferencias entre los dos tipos de región de estudio. Las redes de capital social de las regiones A proporcionan, en opinión de los entrevistados, mayores logros tangibles e intangibles.

Hipótesis (b): una de las principales contribuciones de las redes de capital social es la creación de capital humano, la construcción de relaciones de confianza, la mejora de los flujos de información y la respuesta de las autoridades públicas a los problemas del desarrollo económico local y regional

**Tabla 3.5** Principales logros de las redes de capital social

<b>Regiones A</b>
— Mejora de la intensidad y calidad de las redes locales para el desarrollo económico
— Construcción de confianza, compromiso y cooperación
— Generación de nuevas empresas o ampliación de las existentes
<b>Regiones B</b>
— Mejora de las respuestas de asociaciones no públicas a problemas de desarrollo económico local y regional
— Desarrollo de servicios y equipamientos nuevos o mejorados
— Negociación para el desarrollo económico local y regional
— Mejora de las capacidades y competencias locales
— Promoción del uso de nuevas tecnologías por empresas locales

Fuente: Commins y Meredith, 2003.

Estos tipos de contribución aparecen en los registros de las entrevistas, pero la intensidad con que se producen y el orden de prioridad que se les otorga difieren entre regiones tipo A y tipo B (ver tablas 3.4 y 3.5).

### *Obstáculos para el desarrollo económico local y regional*

Hipótesis: las debilidades de las redes de capital social constituyen obstáculos para el desarrollo económico local y regional, y los tipos de regiones de estudio muestran comportamientos diferentes en este sentido.

Para investigar esta hipótesis, el cuestionario incluía una pregunta con un listado de 12 posibles obstáculos al desarrollo económico de la región, en la que se pedía al entrevistado que puntuara cada uno de ellos en una escala de 0 (no relevante) a 5 (obstáculo fundamental). Cinco de estos obstáculos hacen referencias a carencias en capital social.

Los resultados de las entrevistas indican que no existen diferencias relevantes entre los grupos de regiones A y B en la percepción de los factores relacionados con el capital social como obstáculos al desarrollo económico. Sin embargo, sí se han detectado diferencias notables en cuanto a los obstáculos geográficos (calidad de las infraestructuras físicas de transporte y localización geográfica), que se perciben como más importantes en las regiones periféricas (tipo A).

En resumen, aunque las debilidades en capital social se consideran obstáculos para el desarrollo económico territorial, su importancia es relativa en relación a la percepción más determinante de las dificultades asociadas a la localización geográfica y a la disponibilidad de infraestructuras de acceso adecuadas.

### *Percepciones de la cultura local*

Hipótesis (a): la ausencia o debilidad de las redes locales está relacionada con rasgos del entorno cultural local.

Hipótesis (b): el estilo de gobernanza en la región influye sobre las posibilidades de generación de capital social.

Los entrevistados debían puntuar rasgos de la cultura y actitudes de los grupos de interés locales en relación con el desarrollo económico de la región. La pregunta consistía en un listado de pares de rasgos culturales opuestos. Para cada par de rasgos debían puntuar entre 0 (más cercano al rasgo negativo) y 5 (más cercano al rasgo positivo). La tabla 3.6 recoge, por tipo de región, el porcentaje que supone la suma de las respuestas «positivas» (4 + 5).

Las respuestas positivas son mayores en las regiones tipo A. Ello indica un mayor sentido de pertenencia local y la existencia de un entorno cultural más favorable para la generación de capital social en estas regiones.

**Tabla 3.6** Percepciones de la cultura local. Porcentajes «positivos»

<b>Pares de elementos (Negativo - Positivo)</b>	<b>Regiones A</b>	<b>Regiones B</b>
Conflictiva - muy cooperativa	36,3	32,6
Búsqueda del propio interés - trabajo en pro del beneficio común	24,6	13,3
Desconfianza - confianza	22,2	22,8
Pesimismo - optimismo	36,0	24,4
Apático - enérgico	30,0	18,5
Desmoralizado - elevada moral	38,8	46,2
Sin identidad local - fuerte identidad local	57,9	37,8
Pasivo - proactivo	30,2	24,6
Dependiente - independiente	33,9	16,7
Sin iniciativa - con iniciativa	33,8	19,2
<b>Total</b>	<b>33,9</b>	<b>26,0</b>

Basado en sumatorios de las puntuaciones positivas «4» y «5» en una escala de 0 a 5 (muy negativo a positivo).

Fuente: Commins y Meredith, 2003.

En cuanto a la hipótesis «b», se apoya en la afirmación de que las redes de actores implicados en el desarrollo regional, y las relaciones entre ellas (es decir, el sistema de gobernanza), pueden estimular o ahogar el desarrollo de valores comunes, visiones compartidas y conductas de cooperación. Para valorar el sistema de gobernanza se pidió a los entrevistados que puntuaran varios pares de conceptos opuestos en una escala de uno a cinco, al igual que en el caso anterior

La tabla 3.7 recoge, por tipo de región, el porcentaje que supone la suma de las respuestas «positivas» (4 + 5). Los entrevistados de las regiones tipo A califican más positivamente el sistema de gobernanza.

**Tabla 3.7** Percepciones sobre la estructura de la gobernanza. Porcentajes «positivos»

<b>Pares de elementos (Negativo - Positivo)</b>	<b>Regiones A</b>	<b>Regiones B</b>
«De arriba abajo» - «de abajo arriba»	25	18,5
Rígido - flexible	20,5	18,6
Exclusivo - integrado	33,9	25,2
Fragmentado - coordinado	30	22,8
Centralizado - descentralizado	15,2	9,6
Institucionalizado - orientado a las personas	33,1	28,8
Formal - informal	20	17,1
<b>Total</b>	<b>25,2</b>	<b>20</b>

Basado en sumatorios de las puntuaciones positivas «4» y «5» en una escala de 0 a 5 (muy negativo a positivo).

Fuente: Commins y Meredith, 2003.

### *Resultados de las entrevistas a empresas. Datos sobre capital social*

Los cuestionarios de las entrevistas a empresas incorporaban algunas preguntas para valorar el grado de implicación en asociaciones y colectivos locales. La hipótesis en este sentido es que estas redes funcionan como generadoras de capital social y constituyen recursos potenciales para los empresarios.

La primera conclusión es que las respuestas no difieren significativamente entre las dos categorías de región de estudio (tabla 3.8).

**Tabla 3.8** Comparación de la pertenencia a redes (%)

<b>Tipo de red</b>	<b>Regiones A</b>	<b>Regiones B</b>
Deportiva	26	32
Cultural	34	31
Administración local	16	18
Comercial	44	48

Fuente: Commins y Meredith, 2003.

### 3.4.4 Valoraciones y conclusiones generales

Los dos rasgos esenciales del capital social son:

- i) Una estructura social de algún tipo (grupo, red, organización formal, partenariado, etc.).
- ii) La existencia de valores y normas compartidos que facilitan las relaciones de coordinación entre los miembros de la estructura para lograr objetivos comunes. En este sentido, el capital social es un activo productivo que puede generar beneficios económicos y sociales.

Las estructuras objeto de estudio en el análisis del capital social pueden variar entre redes informales y organizaciones perfectamente estructuradas. Además, se producen también relaciones de una red u organización con redes o grupos de otros niveles. Por tanto, las relaciones de coordinación son necesarias. Dada la complejidad de los mecanismos que rigen la creación y destrucción de capital social, los datos obtenidos en el proyecto deben ser considerados como selectivos puesto que forman parte de un cuestionario más amplio dirigido a instituciones formales e implicadas en el desarrollo regional. Además, el número de organizaciones entrevistado en cada región de estudio es reducido.

A pesar de estos condicionantes, el análisis de la información obtenida mediante los cuestionarios proporciona algunas conclusiones interesantes. A diferencia de lo que cabía esperar, el cuestionario señala la importancia de las iniciativas «de arriba abajo» o externas en la creación de capital social en los entornos locales de las regiones de estudio. El impulso de las iniciativas y programas europeos (LEADER, etc.) y la implicación de las redes y organizaciones locales en redes y asociaciones de rango superior son los elementos explicativos.

En las regiones A, la función del capital social relacionada con la promoción de visiones comunes, cooperación, espíritu cívico e identidad local es más importante. En las regiones B, las manifestaciones de capital social más valoradas se refieren al establecimiento de relaciones de trabajo con organizaciones y grupos de similares características.

Existen algunos aspectos en los que las diferencias entre los dos grupos de regiones son evidentes y se adecuan a las hipótesis de partida. Son los siguientes:

- Los logros más significativos en relación con el capital social en las regiones tipo A hacen referencia a la creación de capital social (mejora de la intensidad y calidad de las redes, creación de confianza, cooperación y compromiso con el desarrollo económico). Por el contrario, en

las regiones B se habla de logros más concretos como el desarrollo o mejora de servicios, la mejora de la respuesta de las asociaciones ciudadanas a los problemas de desarrollo económico regional.

- La capacidad y disposición para influir en el desarrollo económico es más positiva en las regiones tipo A.
- Los estilos de gobernanza de las regiones tipo A son considerados más positivos para la generación de capital social y para contribuir al desarrollo económico regional (flexibilidad, descentralización, coordinación, etc.).

En conjunto, los resultados obtenidos apoyan, aunque no de forma contundente, la principal hipótesis del proyecto AsPIRE en relación con el capital social: los territorios se diferencian en la dotación de capital social y en la medida en que los procesos y elementos de capital social contribuyen a compensar las desventajas asociadas a una localización periférica. La localización geográfica y las carencias en infraestructuras de acceso siguen siendo los principales obstáculos para el desarrollo económico.

## **3.5 La actividad turística como factor de desarrollo en regiones periféricas**

### **3.5.1 Introducción**

A pesar de que las regiones periféricas pueden poseer características que se han considerado tradicionalmente obstáculos para la actividad económica (costes de transporte, ausencia de economías de aglomeración, distancia a los mercados), la dimensión económica de la actividad turística se asocia, con frecuencia a localizaciones geográficamente periféricas. La naturaleza del producto y la demanda turística convierten la perifericidad en recurso de desarrollo territorial (Gómez Martín y López Palomeque, 2001).

Esta aparente contradicción, que aparece en la bibliografía sobre el tema (Ball, 1996; Fennell, 1996; Blomgren y Sorensen, 1998), explica la inclusión de la actividad turística como componente de la PnE en el proyecto AsPIRE: por un lado, el turismo constituye un ejemplo de utilización positiva de elementos preceptuales asociados a la perifericidad; por otro lado, el turismo es un sector de creciente importancia en las regiones periféricas.

### **3.5.2 Marco conceptual**

El paso de una economía industrial a una economía postindustrial (de servicios) presenta nuevas oportunidades para el crecimiento de la actividad turís-



tica, principalmente en regiones periféricas en las que los beneficios de las actividades primarias tradicionales han sido limitados o fluctuantes (Ravenscroft, 1994). Diversos autores convienen en que la actividad turística, a través de la capitalización de los recursos territoriales turísticos, constituye una de las escasas oportunidades de desarrollo para regiones geográficamente periféricas (Wanhill, 2000; Swarbrooke, 1992; Butler y Hall, 1998; Bryden y Bollman, 2000). La historia de estas regiones se ha caracterizado por la pérdida de sucesivos «trenes del progreso» (industrialización, urbanización, etc.) que ha permitido la conservación de una cultura, tradiciones, paisajes y elementos ambientales de elevado valor que la sociedad postindustrial retoma como recursos turísticos (Cloke, 1993). Por otro lado, las mejoras en los sistemas e infraestructuras de transporte han reducido significativamente la distancia-tiempo entre el centro y la periferia (Burns, 1999: 50).

La economía cultural analiza los mecanismos mediante los que la identidad local puede utilizarse como recurso de desarrollo (Ray, 1999). Estos recursos de desarrollo están intrínsecamente relacionados con el territorio local y pueden utilizarse estratégicamente para añadir valor a los productos y servicios locales y para crear una imagen positiva que favorezca el interés por visitar el territorio. La perifericidad geográfica puede utilizarse como diferenciador cultural en el impulso de determinados bienes y servicios (gastronomía, turismo, etc.) (Slee, 2001).

El clima político y económico ha impulsado a los espacios rurales y periféricos a promocionarse tal como lo habían hecho anteriormente las ciudades: «La importancia de la imagen de las áreas rurales se empieza a apreciar ahora, después de que se hayan realizado importantes esfuerzos para mejorar, establecer y cambiar su atractivo mediante la creación de imágenes específicas» (Butler, 1998: 14). Mientras que la imagen general de las áreas rurales en el mundo desarrollado es muy positiva, esta percepción no siempre tiene por qué corresponderse con la realidad, aunque es suficientemente potente como para generar demanda de acceso y, en algunos casos, de adquisición de partes del paisaje rural.

En consecuencia, la perifericidad puede definirse no sólo mediante criterios objetivos (distancia) sino también a través de la percepción subjetiva de un lugar. Por lo tanto, es necesario comprender las percepciones positivas de las áreas periféricas que sostienen los consumidores potenciales, ya que la utilización adecuada de dichas percepciones puede contribuir a aliviar las desventajas asociadas a una localización periférica.

Sin embargo, aunque las áreas periféricas posean recursos turísticos que pueden contribuir a su dinamización y desarrollo, las condiciones para el desarrollo de la actividad turística en las regiones periféricas pueden contener elementos que provoquen su deterioro a medio y largo plazo (Slee, 2001). De este modo, el tipo de actividad turística que se promocioe tendrá impacto sobre la eficacia con que se derivarán beneficios de la actividad turística. El éxito del

turismo en las regiones periféricas será el resultado de la gestión estratégica de un producto turístico adecuado y de la capacidad del sector turístico para superar las dificultades impuestas por la mala accesibilidad.

Para reducir los efectos negativos del desarrollo masivo, los expertos abogan por modelos de desarrollo turístico de bajo impacto (WTO, 1998). Estos modelos se sitúan en la filosofía del desarrollo endógeno a pequeña escala e incluyen actividades que utilizan los recursos locales, emplean a población local, no hipotecan el medio ambiente y respetan las tradiciones y modos de vida locales (Lane, 1994). La antítesis es el turismo de alta intensidad, caracterizado por grandes desarrollos urbanísticos, frecuentemente controlados por intereses exógenos, sin reconocimiento de los impactos en el entorno cultural o ambiental local (Slee, 1998). Habitualmente, estos sistemas intensivos apenas están conectados con la economía local debido a que están controlados por empresas y cadenas de abastecimiento exógenas.

La defensa de los modelos turísticos de baja intensidad coincide con el creciente interés en los enfoques endógenos del desarrollo rural: «favorecer el control y dirección local, y estrategias más integradas basadas en la combinación sostenible de desarrollo económico, social y ambiental» (Bryden y Dawe, 1998: 5). En realidad, la actividad turística requiere factores endógenos y exógenos para su desarrollo. Mientras que el desarrollo endógeno y las relaciones con el entorno local son especialmente importantes en el marco de las regiones periféricas, las fuerzas externas juegan un papel importante en el desarrollo turístico dado que el entorno local o regional debe estar vinculado a las redes globales. Los intermediarios turísticos han tenido una función esencial en estos procesos, principalmente en la movilización de flujos turísticos mediante la estandarización del producto, la generación de economías de escala, y la integración vertical y horizontal (Poon, 1993).

Los problemas surgen cuando las fuerzas externas controlan los flujos turísticos y el desarrollo de la actividad turística en un área. Los enfoques exógenos del desarrollo turístico son más susceptibles de generar tanto actividades no integradas en la economía local como un escaso control local sobre los recursos. Ello puede conducir a una excesiva confianza en las potencialidades de la actividad turística que puede afectar al desarrollo de otras actividades. Por el contrario, en los territorios en los que el desarrollo turístico está controlado por la sociedad local mediante el empoderamiento de los actores locales, se puede impulsar la integración del producto turístico en la economía y el territorio local.

Por lo tanto, el grado en que la industria turística está integrada verticalmente refleja el alcance de los vínculos globales de la localidad. Sin embargo, una vez que los turistas se encuentran ya en el territorio, la medida en que disfrutarán de productos, actividades y servicios integrados dependerá del grado en que se haya producido una integración horizontal de la industria turística local (rasgo de los modelos turísticos de baja intensidad).

### 3.5.3 Preguntas a las que la investigación trata de dar respuesta

Se analiza la relación entre perifericidad y turismo desde dos perspectivas teóricas: por un lado, la perspectiva desde la demanda (percepción subjetiva de la perifericidad como punto de partida para la toma de decisiones); por otro lado, la validez de varios enfoques del desarrollo turístico en la periferia (perspectiva desde la oferta).

El análisis de la percepción subjetiva investiga las percepciones positivas de las áreas de estudio periféricas por parte de los consumidores. Se analizan las imágenes de las áreas periféricas y accesibles como reflejo de la utilización de la identidad local para añadir valor al producto turístico. Se plantea que algunas de las características del destino que motivan a los turistas diferirán entre áreas accesibles y periféricas, al igual que variará la propensión de los diferentes segmentos del mercado a visitar la periferia. Esta proposición se concreta en las siguientes hipótesis:

- Las imágenes de las regiones periféricas (A) se apoyan en la identidad local para añadir valor al producto turístico, mientras que las imágenes de las regiones accesibles (B) se centra menos en la identidad local y presenta imágenes que se alejan del entorno territorial del área.
- Las características del destino que motivan a los turistas a desplazarse a la periferia (regiones A) son diferentes a las que motivan a los turistas a visitar las áreas accesibles (B).
- Los turistas actuales y potenciales asociarán las características de un destino con la distancia percibida a los centros (proximidad/inaccesibilidad).
- Las percepciones de la perifericidad serán diferentes en distintos segmentos del mercado y ello dará lugar a diferentes propensiones a visitar la periferia.

Se analiza también el modo en que se refuerzan las motivaciones de los turistas mediante la promoción y la provisión; es decir, qué estrategias toma el modelo de desarrollo turístico para dar respuesta a las demandas de los turistas y cuál es el grado de adecuación de estas estrategias al entorno local. En relación con este aspecto se plantean las siguientes hipótesis:

- El grado de integración horizontal y vertical de la actividad turística será mayor en las regiones periféricas (A).
- El producto turístico de las regiones periféricas (A) se alineará con el modelo de turismo de baja intensidad, mientras que el producto turístico de las regiones accesibles (B) se acercará al modelo de turismo de alta intensidad.

Estas hipótesis se han utilizado para generar preguntas fundamentadas en argumentos teóricos que han confirmado los cuestionarios a «consumidores» (visitantes e intermediarios), a productores (empresas turísticas) y a organizaciones (a través de la inclusión de una sección específica en el cuestionario a instituciones).

### 3.5.4 Los cuestionarios turísticos

El análisis de la función de la actividad turística en el desarrollo económico de las regiones de estudio ha utilizado cuatro instrumentos metodológicos: los cuestionarios a «consumidores» (visitantes e intermediarios), el cuestionario a productores (empresas turísticas) y el cuestionario a organizaciones (a través de la inclusión de una sección específica en el cuestionario a instituciones). El objetivo de los dos cuestionarios a «consumidores» ha sido el análisis de las percepciones sobre perifericidad y la identificación de características de la perifericidad (tangibles e intangibles) que influyen en la decisión de viajar a áreas periféricas. Esta información se ha complementado con los cuestionarios a empresas e instituciones en los que el objetivo ha sido obtener información sobre el tipo, características y grado de desarrollo del producto turístico en las áreas de estudio, y la percepción de los beneficios y obstáculos que impone la perifericidad al desarrollo de la actividad turística.

#### *Descripción de los instrumentos metodológicos*

Se ha llevado a cabo un cuestionario a 50 turistas en cada región de estudio con el fin de obtener información de hechos y percepciones sobre el producto turístico y sus motivos para visitar el área.

No se disponía de información suficiente sobre estadísticas de visitas turísticas a las áreas de estudio. Por este motivo, el diseño de la muestra se realizó mediante aproximaciones indirectas como los lugares con mayor atractivo turístico, las estaciones de autobús o tren, o los gestores de diversos modos de alojamiento. En todos los casos han existido condicionantes por estacionalidad y movilidad de los turistas. Se ha diferenciado entre segmentos de mercado para definir una muestra significativa.

En lo que se refiere al cuestionario a intermediarios, se diseñaron entrevistas con organizaciones que actúan como intermediarios entre el área de estudio y el turista potencial. Las finalidades, al igual que en el cuestionario a turistas, ha sido obtener información de hechos y percepciones mediante preguntas que, en algunos casos, eran de contenido similar. Se han realizado entre dos y cinco entrevistas personales con intermediarios en cada región de estudio.

El cuestionario a empresarios incluía una submuestra de 10 entrevistas a empresas del sector turístico en cada área de estudio. Las preguntas iban diri-

gidas a conocer sus opiniones sobre los rasgos territoriales que consideraban recursos turísticos, los tipos de redes de empresas turísticas existentes y las características de los servicios turísticos. Por su parte, el cuestionario a instituciones se diseñó para incorporar entrevistas con organizaciones implicadas en la promoción y el desarrollo de la actividad turística en las regiones de estudio. La selección de las muestras dependía del marco general, la estructura y el estilo de la gobernanza en cada región y en cada contexto nacional. Por este motivo el número de entrevistas con instituciones varía entre 1 y 6 dependiendo de la región de estudio de que se trate.

### *Datos y análisis*

Dada la cantidad de información cualitativa y cuantitativa generada, se proporcionaron pautas para la condificación y tabulación de la información. La tabla 3.9 resume todos los datos obtenidos y los análisis realizados.

**Tabla 3.9** Resumen de los datos turísticos

<b>Cuestionario</b>	<b>N</b>	<b>Análisis</b>
Visitantes	600	Excel / SPSS / Notas técnicas
Intermediarios	45	Excel / Notas técnicas
Empresas	123	Datos cuestionario turístico / SPSS
Instituciones	45	Excel / SPSS / Notas técnicas

*Fuente:* Williams, 2001.

### **3.5.5 Resultados: características de los mercados y productos turísticos**

Tanto las regiones tipo A como las tipo B aprovechan, en mayor o menor medida, los recursos naturales y culturales presentes en el área. La integración de la identidad local en el producto turístico está también presente en ambos tipos de área. La tabla 3.10 muestra cómo las dotaciones de recursos naturales son los rasgos predominantes en la promoción turística de las regiones de estudio. La cultura y las tradiciones tienen más relevancia en la conformación del producto turístico de las áreas periféricas frente a las características históricas en las áreas más accesibles.

**Tabla 3.10** Rasgos predominantes en la promoción turística de las regiones de estudio

	Natu- raleza	Historia	Arqui- tectura	Cultura	Equipa- mientos	Otros
<b>Regiones A</b>						
Shetland	9	4	3	8	3	8
Evrytania	10	3	--	5	7	--
Keski-Suomi	9	3	4	3	6	2
L'Alcoià	10	4	3	7	6	1
Clare	11	4	1	8	8	1
Rottal-Inn	6	1	2	4	4	2
<b>Total (n.º)</b>	<b>55</b>	<b>19</b>	<b>13</b>	<b>35</b>	<b>34</b>	<b>14</b>
<b>Total (%)</b>	<b>89</b>	<b>31</b>	<b>21</b>	<b>57</b>	<b>55</b>	<b>23</b>
<b>Regiones B</b>						
East Ayrshire	4	5	1	2	4	4
Achaia	9	9	--	8	1	--
Satakunta	10	6	--	3	4	2
Camp de Morvedre	9	7	6	6	4	1
Wexford	6	1	4	5	2	1
Bitburg-Prum	10	2	3	--	6	4
<b>Total (n.º)</b>	<b>48</b>	<b>30</b>	<b>14</b>	<b>24</b>	<b>21</b>	<b>12</b>
<b>Total (%)</b>	<b>81</b>	<b>51</b>	<b>24</b>	<b>41</b>	<b>35</b>	<b>20</b>

Fuente: Williams, 2001.

Las actividades turísticas se centran en las propuestas de la oferta turística (tabla 3.11). El vehículo privado (coche) es el modo principal de desplazamiento utilizado por los turistas en ambos tipos de área. Este hecho está asociado a la naturaleza del producto turístico ofertado que, debido a los rasgos del paisaje y a la localización frecuentemente dispersa de los atractivos turísticos, requiere de elevada movilidad del viajero. La capacidad para desplazarse dentro del área de estudio es una de las características del producto turístico.

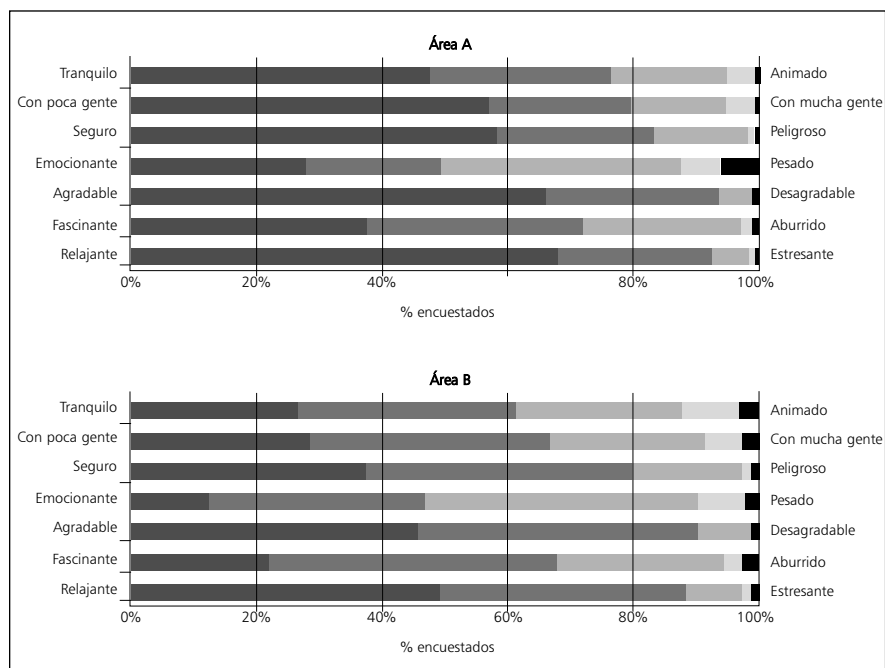
La percepción de los turistas sobre el producto turístico varía entre las áreas A y B. Las principales diferencias hacen referencia a características más intangibles de las áreas (figura 3.10).

**Tabla 3.11** Motivos del desplazamiento turístico (frecuencias)

Actividades realizadas por los visitantes	Regiones A	Regiones B
Interés general	77	52
Ocio al aire libre	21	24
Visita de espacios naturales	27	5
Descanso/relajación	21	31
Sol y playa	-	28
Visita de familiares y amigos	58	54
Turismo cultural	28	25
Proximidad/lejanía	10	33
Parte de un circuito turístico	8	10
Interés especial	9	-
Parque temático	5	15
<b>Total</b>	<b>264</b>	<b>277</b>

Fuente: Williams, 2001.

**Figura 3.10** Percepción de los turistas sobre las características del producto turístico



Fuente: Williams, 2001.

En ambos tipos de región, los turistas han considerado las características del producto turístico en escalas de pares opuestos de calificativos. Las respuestas se acercan más, en las áreas periféricas (A), a los descriptores emotivos, con lo que puede afirmarse que la experiencia turística es más fuerte en estas áreas.

**Tabla 3.12** Valoraciones del producto turístico por los turistas

	Regiones A	Regiones B
	% medio de visitantes de acuerdo con la afirmación	
<b>Aspecto del producto</b>		
Buenas oportunidades para el ocio	71	86
Buenas actividades deportivas	55	68
Paisaje natural atractivo	94	92
Patrimonio industrial interesante	47	48
Lugares históricos atractivos	74	83
Tradiciones culturales locales interesantes	78	75
Hospitalidad	93	95
Fauna silvestre interesante	73	68
Clima de verano atractivo	82	74
Clima de invierno atractivo	40	39

Fuente: Williams, 2001.

Los principales rasgos de los productos turísticos de las regiones A y B son similares, aunque se han detectado diferencias secundarias en los modos en que se utilizan los recursos. El desarrollo de nichos de mercado es notable en las regiones periféricas (A), y evidente en aspectos de la promoción del producto turístico. La estrategia de promoción turística se centra más en la diferenciación del producto que en la minimización de precios. Se diseñan productos específicos para clientes con mayor nivel adquisitivo (aventura, deportes, balneario, etc.). Los vínculos verticales están presentes en ambos tipos de área (relaciones empresariales con empresas externas). Sin embargo las actividades de intermediación asociadas con productos tradicionales predominan en las regiones accesibles (B).

Visitas precedentes y el «boca-oreja» son los principales factores que influyen en la decisión de viajar a ambos tipos de área de estudio. Otros modos de promoción (folletos, promoción en prensa o mediante portales de Internet) aparecen principalmente en la promoción turística de las áreas periféricas. Parece que la promoción turística de las regiones periféricas es más fuerte y eficaz quizá para compensar los obstáculos asociados a la distancia. En cambio, las relaciones horizontales (relaciones informales entre empresas locales y relaciones preactivas entre empresas e instituciones para la promoción turística) están más desarrolladas en las áreas accesibles.



En lo que respecta a la relación calidad-precio, la valoración de los turistas encuestados es positiva y no varía entre regiones de estudio (tabla 3.14). Las percepciones sobre costes indican que las áreas periféricas son más asequibles. En cambio, el coste de desplazamiento es mayor en las áreas periféricas. Dadas las opiniones positivas sobre el producto turístico de las áreas periféricas, debemos asumir que existen elementos de dicho producto que compensan por los mayores costes de desplazamiento. Para comprender estos factores compensatorios es quizá útil recurrir al análisis de la función de factores espaciales y no espaciales.

**Tabla 3.13** Percepción de los turistas sobre accesibilidad y coste (frecuencias)

	Bienes y servicios			Localización	
	Caros	Buena relación calidad-precio	Calidad	Accesibilidad	Elevados costes de transporte
<b>Regiones A</b>					
Shetland	23	40	44	26	35
Evrytania	16	30	40	41	13
Keski-Suomi	24	28	35	45	19
L'Alcoià	4	40	38	40	5
Clare	20	36	45	46	15
Rottal-Inn	6	35	41	47	5
<b>Subtotal</b>	<b>93</b>	<b>209</b>	<b>243</b>	<b>245</b>	<b>92</b>
<b>Regiones B</b>					
East Ayrshire	33	49	48	47	29
Achaia	12	40	44	45	2
Satakunta	29	26	36	41	16
Camp de Morvedre	26	43	47	47	6
Wexford	25	37	41	46	14
Bitburg-Prum	18	41	46	45	4
<b>Subtotal</b>	<b>143</b>	<b>236</b>	<b>262</b>	<b>271</b>	<b>71</b>

Fuente: Williams, 2001.

### 3.5.6 Factores locacionales

Las tablas 3.14 y 3.15 recogen las percepciones de las organizaciones entrevistadas sobre la influencia de la localización en el producto turístico, en su desarrollo y gestión. Esta influencia puede ser tanto positiva como negativa

y está relacionada con los componentes causales, contingentes o asociados de la perifericidad. Por ejemplo, tal como muestra la tabla 3.14, muchos de los obstáculos relacionados con la perifericidad se ponen en relación directa con el incremento de los costes de transporte y la ausencia de economías de aglomeración. Del mismo modo, los beneficios relacionados con la perifericidad son características descritas como contingentes o asociadas a la perifericidad.

**Tabla 3.14** Influencia de la localización en el producto y mercado turístico (regiones A)

<b>Influencia de la localización</b>	<b>Beneficios</b>	<b>Problemas</b>
Shetland	Escasos por poco volumen La lejanía favorece el desarrollo de nichos concretos Fuerte implicación de la comunidad local Atractivos paisajísticos	Coste del desplazamiento Falta de concienciación sobre problemas de accesibilidad Falta de mano de obra cualificada
Evrytania	Estancias turísticas prolongadas Redes horizontales desarrolladas y redes verticales en crecimiento Imagen potente como área de recreación	Bajos niveles de infraestructuras y servicios Lejanía de los centros urbanos principales
Keski-Suomi	Mercados nacionales potenciales fácilmente accesibles El paisaje natural es el principal atractivo Facilidad para obtener financiación (estatus de área periférica)	Coste de desplazamiento Desconocimiento del área en los mercados potenciales
L'Alcoià	Paisaje natural atractivo Proximidad a áreas de turismo masivo en la costa (mercado de excursiones)	Infraestructuras de acceso deficientes (carreteras y ferrocarril)
Clare	Paisaje atractivo	Incertidumbre por el clima Carreteras deficientes Saturación de los equipamientos existentes Temporada corta Comercialización dominada por grandes empresas
Rottal-Inn	Proximidad a destinos turísticos atractivos	Énfasis en un área (Bad Bimbach)

Fuente: Williams, 2001.

Indudablemente, la localización de las áreas de estudio influye en la gestión de sus productos turísticos. El grado de madurez de un producto y el modo en que dicho producto se ha desarrollado también está relacionado con la influencia de localización y accesibilidad.

**Tabla 3.15** Influencia de la localización en el producto y mercado turístico (regiones B)

<b>Influencia de la localización</b>	<b>Beneficios</b>	<b>Problemas</b>
East-Ayrshire	Proximidad de los principales mercados Modos de transporte flexibles	Problemas relativos al declive industrial que afectan a la percepción de los turistas Falta de reconocimiento del área como destino turístico Gobernanza local conflictiva
Achaia	Proximidad a los principales centros urbanos Buenas infraestructuras	Dependencia del mercado de excursiones de un día Deficiencias del capital humano (falta de formación y experiencia) Dependencia de recursos externos para capital humano y financiero
Satakunta	-----	Algunos aspectos de salud pública
Camp de Morvedre	-----	Impactos ambientales sobre humedales y ecosistemas costeros Falta de integración con otras políticas
Wexford	Proximidad al mercado de Dublín	Los pasajeros que llegan a través de los puertos suelen ignorar el área Impacto del desarrollo de la residencia secundaria: elevados costes de la vivienda
Bitburg-Prum	Proximidad a los principales mercados europeos Esta proximidad proporciona acceso a amplia gama de productos y atracciones turísticas	Congestión de los accesos por carretera Redes de transporte público dispersas Parques eólicos (impacto paisajístico negativo)

Fuente: Williams, 2001.

### 3.5.7 Función de la perifericidad espacial y la perifericidad no espacial

La ausencia de estadísticas comparables dificulta la valoración «real» de la contribución económica de la actividad turística a la economía de las regiones de estudio. Para contrarrestar esta dificultad, se utiliza la importancia percibida del sector turístico en la economía local (de acuerdo con las valoraciones de las organizaciones turísticas), y los indicadores de satisfacción de los turistas con aspectos particulares del producto.

Los resultados de los cuestionarios coinciden en la valoración del papel del turismo en las economías regionales. En cinco de las seis regiones periféricas se considera que el turismo es un sector de actividad importante, mientras que, la mitad de las áreas accesibles relativizan la importancia de la actividad turística. Por su parte, los niveles de satisfacción con el producto turístico son elevados y similares en ambos tipos de área, a pesar de los mayores costes de acceso a las regiones periféricas.

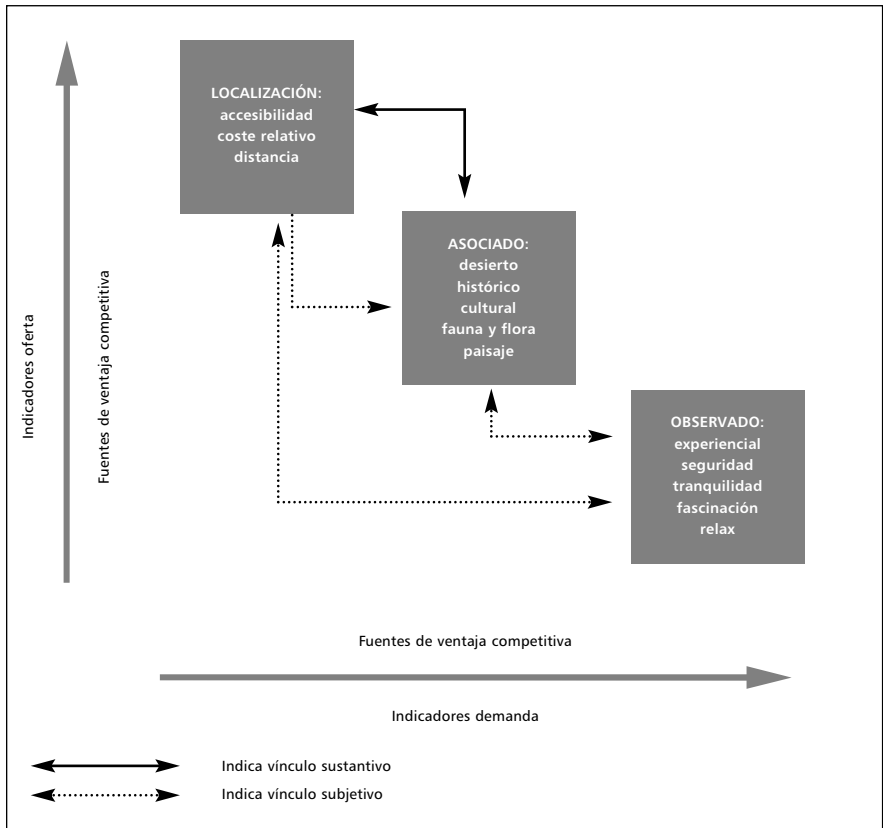
En relación con lo anterior, parece que las regiones periféricas han creado alguna ventaja comparativa que les permite superar, al menos en parte, los obstáculos asociados a su localización geográfica. Esta ventaja comparativa puede hacer referencia a precios bajos, pero se trata principalmente de factores de diferenciación del producto turístico. La diferenciación puede producirse mediante estrategias dirigidas a la oferta o a la demanda. Las estrategias dirigidas a la oferta se centran en la capacidad de las empresas turísticas de añadir características únicas al producto o servicio que se ofrece. Estas estrategias dependen del desarrollo de métodos de producción o distribución, calidad de los recursos humanos o de las actividades de gestión, etc. Las estrategias orientadas a la demanda se basan en la capacidad de las empresas para comprender las demandas de los clientes potenciales y en establecer mecanismos diferenciados para hacer coincidir estas demandas con el producto turístico disponible.

El análisis bibliográfico ha demostrado (capítulo 2) que la perifericidad es un concepto sujeto a interpretaciones diferentes y que, a pesar de que existen diversos indicadores para medir la perifericidad convencional, la medida de otras características «no espaciales» que conforman la perifericidad territorial ha recibido menor atención.

Estas afirmaciones vienen apoyadas por los resultados de los cuestionarios turísticos del proyecto AsPIRE. La tabla 3.17 categoriza los componentes de la perifericidad en tres grupos: locacionales, asociados y percibidos (de más objetivos a más subjetivos).

Las características de la perifericidad pueden explicarse en función de su orientación hacia la oferta o hacia la demanda (figura 3.11). Por ejemplo, la clasificación de un producto de acuerdo con la localización y la distancia desde los mercados generará características permanentes y dependientes de

que el producto esté disponible en una localización específica (orientadas a la oferta). En cambio, las características cuyo objetivo es generar atracción turística (relax, seguridad, etc.) están orientadas a la demanda y, por tanto, dependen de la capacidad del productor para comprender las demandas del consumidor (y son «no espaciales»). En todo caso, existen relaciones de influencia e impacto mutuo entre los elementos orientados a la demanda y los orientados a la oferta.



Fuente: Williams, 2001.

**Figura 3.11** Perifericidad y fuentes de ventaja competitiva

En conclusión, la actividad turística es multidimensional y las relaciones entre las variables no espaciales implicadas son complejas. A pesar de las desventajas de su localización periférica, las regiones A poseen productos turísticos con unos niveles de desarrollo y calidad de gestión similares a los de las regiones de estudio accesibles. Este hecho puede deberse a la inclusión, en las estrategias turísticas de estas regiones, de mecanismos de promoción y provisión que col-

man las aspiraciones de los visitantes. Sin embargo, la capacidad de estos territorios para emprender y sostener estas estrategias depende de la interacción única en cada territorio de numerosos factores adicionales asociados a los componentes de la perifericidad no espacial analizados en el marco del proyecto AsPIRE.

## **3.6 Una visión integrada de la perifericidad no espacial a partir del análisis de los NFDT**

### **3.6.1 Introducción**

La finalidad de este breve apartado es formular algunas conclusiones y apreciaciones a partir de los resultados de los estudios de caso presentados anteriormente. La primera apreciación se refiere a la necesidad de entender la PnE de forma integrada, más que a través de sus componentes separados. La segunda apreciación consiste en intentar colocar el concepto de PnE en el contexto de la bibliografía que analiza otras interpretaciones sintéticas de entornos económicos regionales. El capítulo concluye con una discusión de algunas conclusiones que se desprenden de los estudios de caso.

### **3.6.2 Conveniencia de una aproximación integrada**

La idea inicial es que existen varios factores no espaciales (NFDT) cuya acción conjunta es responsable de las variaciones en el grado de dinamismo y desarrollo económico territorial. En el capítulo 2, se argumentó que las mejoras en las infraestructuras y medios de transporte y comunicaciones han producido, durante los últimos años, un incremento del impacto de los NFDT en relación con el impacto de la localización geográfica. Si esto es así, se verán afectados los principios que rigen las teorías de centro-periferia y que han sido, durante mucho tiempo, el fundamento de la explicación de los desequilibrios regionales en Europa y de la política para darles respuesta. Sin embargo, la necesidad de diseñar un marco metodológico viable ha obligado a descomponer el concepto holístico de *perifericidad no espacial* en una serie de temas separados: la función de las NTIC, las redes empresariales locales, la gobernanza, el capital social y las relaciones locales-globales a través de la actividad turística. Previamente, en este mismo capítulo, se han presentado los marcos teóricos y los resultados de los análisis empíricos de estos componentes. El problema es que este tratamiento separado obvia, o al menos infravalora, la importancia de las interacciones y sinergias que se producen entre los componentes de la PnE. En este apartado se hace hincapié en estas interacciones y sinergias, y en las implicaciones teóricas del concepto de PnE.

### *Relaciones y sinergias entre los NFDT*

A pesar de la orientación temática y no integrada, ya se han apuntado en diversos lugares de los apartados precedentes las importantes interrelaciones que se producen entre los componentes de la PnE.

En el análisis de las NTIC, se reconoce el papel de la gobernanza en el éxito de la promoción y ejecución de las NTIC que dependerá de la calidad y dinamismo de las organizaciones locales de desarrollo. Además, se reconoce que las NTIC no pueden, por sí solas, proporcionar soluciones que compensen las desventajas locacionales sin la contribución esencial del capital humano y social (que incluye la capacidad para aceptar la innovación, nuevas relaciones laborales y una cultura empresarial fuerte).

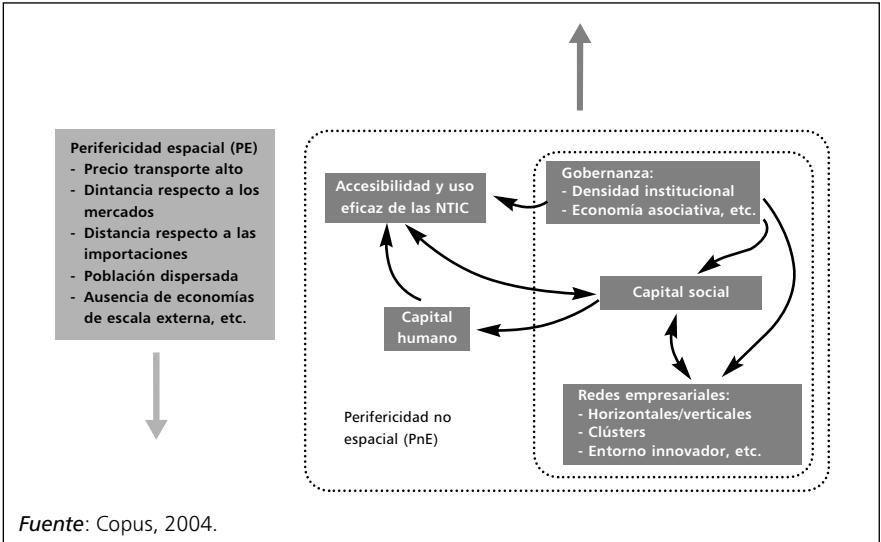
En el capítulo de análisis de las redes empresariales, se emplazan los vínculos empresariales horizontales en el contexto del entorno innovador. Tödting y Kaufmann (1999) señalan que los vínculos informales suelen ir de la mano de otros vínculos más formalizados. Desde un punto de vista sociológico, esta relación puede verse como un componente del capital social, de modo que podría afirmarse que existen relaciones estrechas entre las redes empresariales horizontales y el capital social.

Del mismo modo, en el análisis de la gobernanza se introducen conceptos como «densidad institucional» o «economía social» que hablan de la estrecha relación existente entre gobernanza y capital social como componentes de la PnE. La densidad institucional utiliza parte de sus competencias para estimular el dinamismo económico regional mediante la mejora de la interacción entre los sectores público y privado, mientras que la economía social se centra en la importancia de la existencia de una sociedad civil estructurada y activa.

Por último, el tema del capital social contiene el reconocimiento más evidente de la naturaleza sinérgica de la PnE. Se argumenta que el capital social puede reconocerse en diversas escalas, desde la escala «micro» (redes empresariales) a la escala «macro» (gobernanza).

### *Implicaciones teóricas de la naturaleza holística y sinérgica de la PnE*

La PnE debe concebirse y tratarse desde un enfoque integrado y holístico. Intentar explicar las diferencias en el grado de dinamismo y desarrollo económico haciendo hincapié en cualquier componente de la PnE sin contemplar las interrelaciones y sinergias con otros elementos llevará, sin duda, a resultados subóptimos. La figura 3.12 ilustra la relación entre la PE y la PnE y sus componentes, en una región tipo A (dinámica pero periférica).

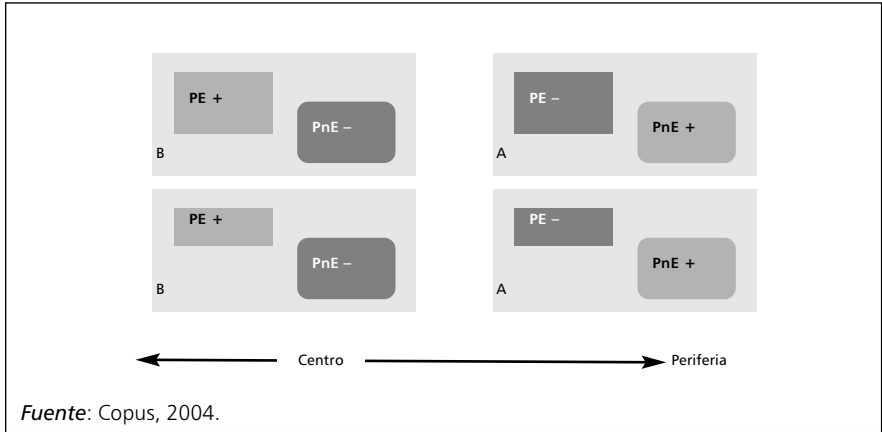


**Figura 3.12** Conceptos de PE y PnE en una región periférica pero dinámica (tipo A)

En este tipo de región, la PE tiene normalmente un impacto negativo en el dinamismo económico. La PE se compone de factores «duros». Por su parte, la PnE tiene un impacto positivo en el dinamismo económico de la región. Está compuesta por factores «blandos». Se destacan tres elementos principales: las NTIC, el capital social y el capital humano. Este último no ha sido incorporado directamente al estudio. La gobernanza y las redes empresariales se incluyen como elementos del capital social tomado en sentido amplio. Las flechas entre los distintos componentes de la PnE indican las relaciones entre ellos que se han mencionado anteriormente.

La figura 3.13 es un intento de ilustrar una tipología regional en función de la combinación de PE y PnE. Los dos casos de la izquierda representan regiones accesibles mientras que los dos casos de la derecha representan regiones periféricas. Evidentemente, la PE sólo puede influir positivamente en las regiones accesibles, pero la PnE puede hacerlo tanto en las accesibles como en las periféricas. Es por ello que sólo encontraremos regiones en las que PE y PnE son positivas en los centros, y regiones en las que ambos factores son negativos en las periferias. Sin embargo, también se producen combinaciones mixtas que responden a las tipologías A y B utilizadas en el proyecto.

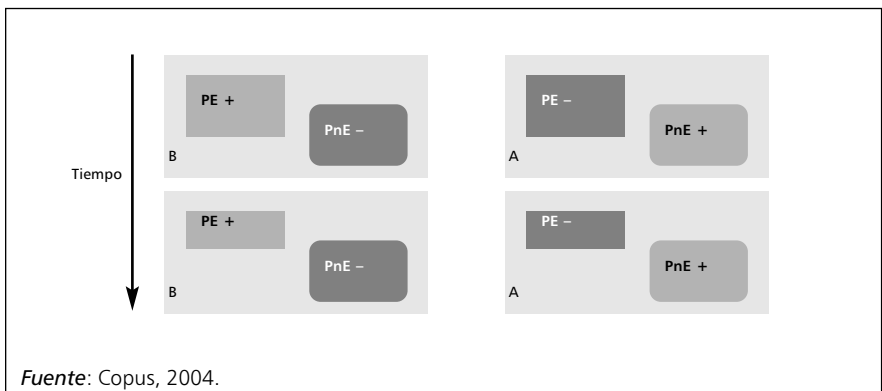




**Figura 3.13** Una tipología regional simple de la relación PE/PnE

La figura 3.14 ilustra el cambio a largo plazo hipotético en el balance relativo de PE y PnE en las regiones tipo A y B. Los dos cuadrantes superiores de la figura representan la situación de las regiones B y A antes de las mejoras en las infraestructuras y tecnologías de transportes y comunicaciones, quizá en las décadas de 1950 y 1960 en la Europa central, y 1970 y 1980 en el Mediterráneo. Las ventajas y desventajas asociadas a la localización geográfica son mucho más importantes y tienen mucho mayor impacto que las debidas a componentes de la PnE.

Los dos cuadrantes inferiores muestran la situación posterior a las mejoras en los sistemas y tecnologías de transporte y comunicaciones. Las características espaciales pierden relevancia en el desarrollo y dinamismo económico de tal modo que se convierten en menos relevantes que las características de PnE.



**Figura 3.14** Relaciones dinámicas entre PE y PnE

El futuro de estas regiones, si la hipótesis es correcta, dependerá principalmente de sus características de PnE. Las regiones tipo A utilizarán sus recursos en NFDT para explotar nuevas oportunidades en un contexto de mercados globalizados y podrían llegar a convertirse en entornos innovadores. Las regiones tipo B, al carecer de recursos en NFDT pueden sufrir pérdida de competitividad y deterioro de su situación.

### 3.6.3 ¿Es necesario añadir el concepto de PnE a la ya compleja terminología del desarrollo regional?

Al igual que el proyecto AsPIRE ha utilizado bibliografía existente como punto de partida para la configuración de los análisis temáticos, existen otras explicaciones del desarrollo económico regional que incorporan algunos de los elementos de la PnE. A continuación se revisan dichas explicaciones para justificar por qué se considera que el concepto de PnE es innovador y constituye una aportación conceptual positiva al debate sobre desarrollo territorial.

Antes de iniciar la justificación del concepto de PnE es conveniente revisar las aportaciones conceptuales relacionadas. Para ello se ha organizado el material relevante a partir de las siguientes preguntas:

- ¿Concibe la fortaleza de las relaciones entre empresas principalmente en términos de rivalidad o en términos de conducta cooperativa?
- ¿Estas relaciones son principalmente formales o informales?

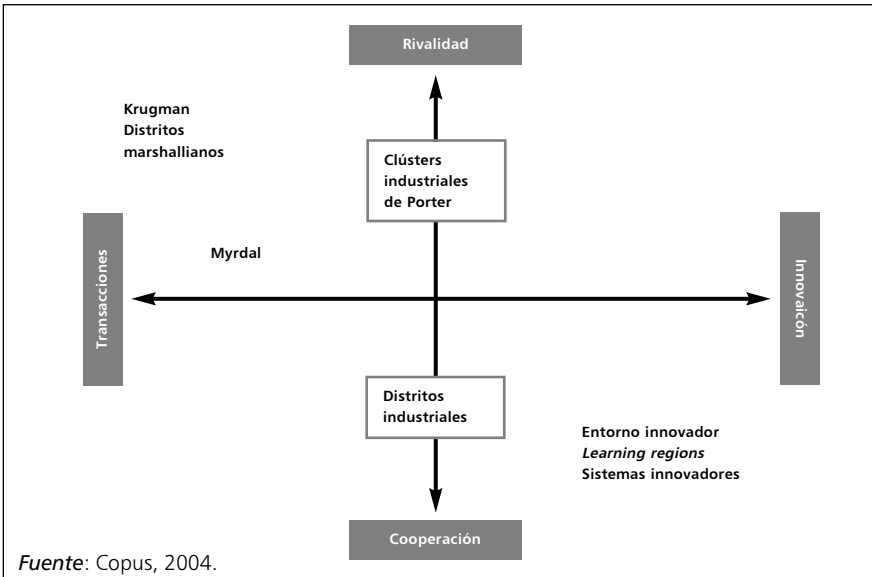


Figura 3.15 Selección de explicaciones sobre el dinamismo económico regional

Estas preguntas han permitido localizar las teorías explicativas del dinamismo y desarrollo económico territorial en dos ejes (figura 3.15). Un tercer eje que se ha omitido en beneficio de la claridad de la presentación es la escala geográfica. Algunos de los conceptos mostrados en la figura, aunque esencialmente geográficos, están generalmente asociados a territorios amplios o incluso a estados (clústers industriales de Porter o el modelo de causalidad cumulativa de Myrdal). Otros, principalmente la escuela de «distritos industriales», trabajan sobre territorios más pequeños.

Estas escuelas de pensamiento pueden clasificarse en dos categorías: las que se sitúan en el cuadrante superior izquierdo de la figura, y que son las más antiguas, se centran en la competencia y los vínculos transaccionales; las que se localizan en el cuadrante inferior derecho, más recientes, se centran en factores más intangibles como las redes de información y cooperación.

### *Distritos marshallianos, causalidad cumulativa, clústers industriales y la nueva geografía económica*

Frecuentemente se atribuye a Alfred Marshall (1920) la primera referencia a la importancia de los vínculos de transacción entre empresas. Este autor argumentaba que la reducción de costes derivada de una localización cercana a empresas relacionadas con la cadena productiva da lugar al desarrollo de «distritos» poblados por empresas ligadas por un conjunto de relaciones contractuales formales.

Durante la década de 1950, Myrdal desarrolló este argumento sugiriendo que el crecimiento acumulado en las regiones industriales se nutre de la existencia de economías de aglomeración. Estas economías incluyen el desarrollo de servicios de apoyo comunes, programas de formación específicos, instituciones de formación e investigación, y la acumulación de saber hacer y actitudes en la mano de obra.

El concepto de *clúster industrial* se asocia con la obra de Michael Porter (1995), que trabajó y desarrolló las ideas de Marshall y Myrdal. Sugiere que la competitividad regional se desarrolla óptimamente en el marco de redes de empresas en sectores industriales complementarios. En este enfoque, los costes de transacción más bajos no explican por sí mismos la formación de clústers, sino que existen también oportunidades para la difusión de innovaciones y conocimiento, desarrollo de las destrezas de la mano de obra, creación de infraestructuras especializadas y un entorno institucional favorable. Sin embargo, este autor continúa insistiendo en la necesidad de que exista rivalidad real como precondition de la competitividad.

La nueva geografía económica de Krugman (Fujita, Krugman y Venables, 1999) se construye a partir de las ideas de los autores anteriores. Su aportación consiste en el desarrollo de estas ideas en modelos matemáticos. Para ello realiza simplificaciones como la afirmación de que las redes o clústers se estructuran sólo en torno a relaciones formales.

### *Distritos industriales, entornos innovadores, regiones que aprenden y sistemas de innovación regional*

En la década de 1980, la existencia de redes territoriales de pequeñas empresas (distritos industriales) fue centro de atención en relación con el debate sobre el fin del modelo Fondista de producción y la aparición de un modelo de «especialización flexible» (Piore y Sabel, 1984; Belussi, 1996). El rasgo diferenciador de los «distritos industriales» es la importancia de las relaciones informales, frecuentemente sobre la base de lazos familiares o sociales, entre PYME muy especializadas. Estas relaciones facilitan la transferencia rápida de información e impulsan la colaboración en pos del beneficio mutuo.

El concepto de *entorno innovador* (EU Commission, 1995) es una reelaboración posterior de la idea de *distrito industrial*. Incide en la importancia de la cultura empresarial o tecnológica, las competencias técnicas y de gestión, y el entorno institucional, que confirman un contexto coherente en el que pueden prosperar las redes de pequeñas empresas. Los proponentes más radicales de este concepto argumentan que las regiones pueden presentar niveles tan elevados de integración que funcionan como organismos, lo que les permite alcanzar un crecimiento económico asociado a elevadas tasas de innovación e iniciativa empresarial (Maillat, 1998).

La escuela de *learning regions* hace hincapié en el papel fundamental de la información en la economía moderna, y afirma que la competitividad regional depende de la capacidad de las redes locales (empresariales o institucionales) para absorber, difundir y utilizar de forma eficaz la inteligencia técnica y de mercado (Morgan, 1997; Asheim, 1996; Hallin y Malmberg, 1996; Keeble *et al.*, 1999). Las características de este tipo de regiones son:

- vínculos con instituciones apropiadas de I+D que apoyen la transferencia de tecnología;
- capacidades de I+D en las empresas locales (capital social);
- capacidad de las redes locales de interaccionar con las fuentes de información y con los mercados globales;
- difusión eficaz de nueva información a las empresas locales mediante canales formales e informales;
- cultura colectiva de innovación.

El marco conceptual más próximo al desarrollado por el proyecto AsPIRE es el de los «Sistemas Regionales de Innovación» (Doherty 1998). Este autor destaca la importancia de la «cultura regional» que depende de la interacción de factores y actores a cuatro niveles: gobernanza, redes empresariales, instituciones financieras y sistemas de formación, investigación y desarrollo (figura 3.16).

Doherty utiliza este concepto como punto de partida de una valoración cualitativa de la fortaleza de los sistemas de innovación regional de Ringkjøbing en Dinamarca, y la Midwest Region de Irlanda. Posteriormente, utilizó esta conceptualización en un análisis comparativo de diferentes regiones europeas (Tödtling y Kaufmann, 1999).

El concepto de PnE es tributario de la evolución de estas ideas y escuelas de pensamiento. Sin embargo, su especificidad deriva de su adaptación a los contextos específicos de las regiones periféricas, y de su énfasis en el modo en que los procesos no espaciales asociados a la mejora de los sistemas e infraestructuras de transporte y comunicaciones pueden contribuir a cambiar la organización espacial de la actividad económica en Europa.

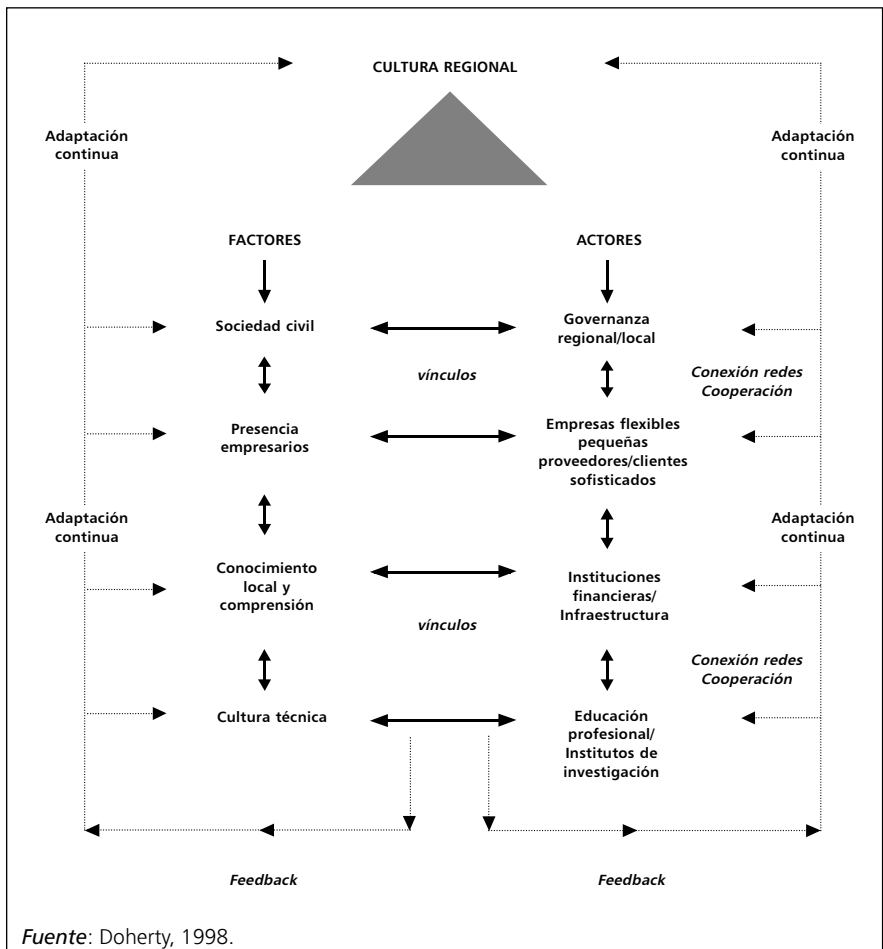


Figura 3.16 Un sistema de innovación

### 3.6.4 Conclusiones del análisis empírico del proyecto AsPIRE

#### *Aspectos del diseño de la investigación*

La selección de las áreas de estudio ha sido difícil en algunos casos. Es posible que la tipología de regiones A y B haya introducido dificultades innecesarias y que hubiese sido más fácil y útil la comparación entre dos regiones periféricas, una dinámica y la otra desfavorecida.

En todos los informes temáticos ha quedado demostrado que las diferencias entre regiones A y B quedan relativizadas en comparación con la influencia de los contextos nacionales. Ello resalta la necesidad de ser muy cuidadosos a la hora de definir las regiones de estudio y los procedimientos de análisis en etapas tempranas.

#### *Importancia de la PnE y de la PE*

A pesar de que existen multitud de ejemplos que sugieren que varios factores no espaciales tienen un efecto fundamental en el dinamismo y desarrollo económico de las áreas periféricas, la evidencia sobre la importancia predominante de la PE es todavía importante.

Puede concluirse, tomando como base la información recogida en los estudios de caso del proyecto AsPIRE, que la periferia europea ha llegado a un punto en que puede decirse que la relación entre la importancia de la PE y la PnE para el desarrollo económico territorial está cambiando. El hecho de que la reorganización espacial sea rápida o minuciosa depende de la fuerza de ciertas inercias. Por ejemplo, la dotación de infraestructuras de banda ancha en regiones periféricas siempre será inferior a la de las regiones centrales debido al volumen de demanda. Este hecho puede acentuarse por el hecho de que la periferia suele contar con estructuras productivas que aprovechan las redes horizontales para generar ventajas comparativas. Todavía no queda claro la medida en que las regiones periféricas serán capaces de utilizar las ventajas asociadas a la calidad de vida para atraer población y actividad económica y romper este círculo vicioso de concentración. Sin embargo, puede afirmarse que las regiones periféricas capaces de conformar centros secundarios de actividad económica serán aquellas en las que los factores de la PnE actúen de forma positiva y combinada. Sea cual sea la trayectoria futura de cambio, la conclusión es que la PnE tendrá un papel fundamental en la organización espacial de la actividad económica en Europa.

## Bibliografía

- ALDRICH, H.; ZIMMER, C. (1986): «Entrepreneurship through social networks», en Sexton, D.L.; Smilor, R.W. (eds.): *The Art and Science of Entrepreneurship*, Ballinger, Cambridge, MA.
- AMIN, A. (1999): «An institutionalist perspective on regional economic development», en *International Journal of Urban and Regional Research*, 23, pp. 365-378.
- AMIN, A.; THRIFT, N. (1995): «Globalisation, Institutional «Thickness» and the Local Economy», en Healy, P.; Cameron S.; Davoudi; S.; Graham, S.; Madani-Pour, A. (eds.) «Managing Cities: The New Urban Context» John Wiley, Chichester, pp. 92-108.
- ARMSTRONG, H. ; TAYLOR, J. (2000): *Regional Economics and Policy* (3.<sup>a</sup> ed.), Blackwell Publishers, Oxford - Malden.
- ASHEIM, B. (1996): «Industrial Districts as Learning Regions: a Condition for Prosperity», en *European Planning Studies*, vol. 4, n.º 4, pp. 379-400.
- BALL, R. (1996): «Local sensitivities and the representation of peripherality», en *Journal of Transport Geography*, 4 (1), pp. 27-36.
- BELUSSI, F. (1996): «Local Systems, Industrial Districts and Institutional Networks: Towards a New Evolutionary Paradigm of Industrial Economics?», en *European Planning Studies*, vol. 4, n.º 1, pp. 5-22.
- BLOMGREN, K.B.; SORENSEN, A. (1998): «Peripherality - Factor or Feature? Reflections on Peripherality in Tourism Research», en *Progress in Tourism and Hospitality Research*, 4, pp. 319-336.
- BRAMANTI, A.; SENN, L. (1991): «Innovation, firm and milieu: a dynamic and cyclic approach», en Camagni, R. (ed.). *Innovation Networks: Spatial Perspectives*, GREMI, Belhaven Press, pp. 89-104.
- BRYDEN, J.; BOLLMAN, R. (2000): «Rural employment in industrialised countries», en *Agricultural Economics*, 22 (2), pp. 185-197.
- BRYDEN, J.; DAWE, S.P. (1998): «Development strategies for remote rural regions: what do we know so far?», documento presentado en *OECD International Conference on Remote Rural Areas - Developing through Natural and Cultural Assets*, Albarracín, España, 5 y 6 de noviembre.
- BURNS, P.M. (1999): *An Introduction to Tourism and Anthropology*, Routledge, Londres.
- BUTLER, R. (1998): «Introduction», en Butler, R.; Hall, C.M.; Jenkins, J. (eds.): *Tourism and Recreation in Rural Areas*, John Wiley and Sons, Nueva York, pp. 1-19.
- BUTLER, R.; HALL, C.M. (1998): «Conclusion» en Butler, R.; Hall, C.M.; Jenkins, J. (eds.): *Tourism and Recreation in Rural Areas*, John Wiley and Sons, Nueva York, pp. 249-258.
- CAMAGNI, R. (1995): «The concept of innovative milieu and its relevance for public policies in European lagging regions», en *Papers in Regional Science*, vol. 74(4), pp. 317-340.

- CAMAGNI, R.; CAPELLO, R. (1999): «Innovation and performance of SME's in Italy: the relevance of spatial aspects», en Fischer, M. *et al.*: *Innovation, Networks and Localities*, Berlín - Heidelberg - Nueva York, Springer.
- CAMAGNI, R. (1991): «Introduction: from the local milieu to innovation through cooperation networks», en Camagni, R. (ed.): *Innovation Networks: Spatial Perspectives*, GREMI, Belhaven Press, pp. 1-9.
- CHELL, E.; BAINES, S. (2000): «Networking, Entrepreneurship and Microbusiness Behaviour», en *Entrepreneurship and Regional Development*, 12, pp. 195-215.
- CLOKE, P. (1993): «The countryside as commodity: new rural spaces for leisure», en Glyptis S. (ed.): *Leisure and the Environment*, Belhaven, Nueva York, pp. 53-67.
- COMMINS, P; MEREDITH, D. (2003): *Social Capital Thematic Report*, AsPIRE Project.
- COOKE, P.; MORGAN, M. (1998): *The Associational Economy - Firms, Regions, and Innovation*, Oxford University Press, Oxford.
- COPUS, A. (2001): «From core-periphery to polycentric development; concepts of Spatial and aspatial peripherality», en *European Planning Studies*, 9(4), pp. 539-552.
- COX, K.R. (2001): «Territoriality, politics and the 'urban'», en *Political Geography*, 20, pp. 745-762.
- DEPARTMENT OF TRADE AND INDUSTRY (2000): *Business in the Information Age - International Benchmarking Study*, Department of Trade and Industry, Londres.
- DOHERTY, P. (1998): «Regional Innovation and Industrial Policies and Strategies», *Regions (Newsletter of the Regional Studies Association)*, n.º 213, pp. 13-17.
- EDWARDS, B.; FOLEY, M.W. (1997): «Social Capital and the Political Economy of our Discontent», en *American Behavioural Scientist*, 40 (5), pp. 669-678.
- EUROPEAN COMMISSION (1995): *Cohesion and the Development Challenge Facing the Lagging Regions*, Luxemburgo.
- EUROPEAN COMMISSION (1997): *European spatial development perspective: First official draft presented at the informal meeting of Ministers responsible for spatial planning of the member states of the European Union*, Noordwijk, 9 y 10 de junio, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburgo.
- EUROPEAN COMMISSION (2000): *Information Society Indicators in the Member States of the European Union*, ESIS Report ([www.wu-esis.org/Basic/Homebasic.htm](http://www.wu-esis.org/Basic/Homebasic.htm)) accessed 9.12.02.
- FENNELL, D.A. (1996): «A Tourist Space-time Budget in the Shetland Islands», en *Annals of Tourism Research*, 23 (4), pp. 811-829.
- FUJITA, M.; KRUGMAN, P.; VENABLE, A. (1999): *The Spatial Economy; Cities, Regions and International Trade*, MIT Press, Cambridge.



- GARMISE, S.; REES, G. (1997): «The Role of Institutional Networks in Local Economic Development», en *Local Economy*, 12 (2), pp. 104-118.
- GIBBS, D. (2001): «Harnessing the Information Society? European Union policy and information and communication technologies», *European Urban and Regional Studies*, 8(1), pp. 73-84.
- GILLESPIE, A.; RICHARDSON, R.; CORNFORD, J. (2001): «Regional development and the new economy», en *European Investment Bank Papers*, 6 (1), pp. 109-131.
- GÓMEZ MARTÍN, B.; LÓPEZ PALOMEQUE, F. (2001): «Tourism, Territory and Marginality: Principles and Case Studies», paper presented at the Annual Conference of IGU Commission on Evolving Issues of Geographic Marginality in the Early 21st Century World, Estocolmo, julio.
- GOODWIN, M. (1998): «The Governance of Rural Areas: Some Emerging Research Issues and Agendas», en *Journal of Rural Studies*, vol. 14, n.º 1, pp. 5-12.
- GRAHAM, S.; MARVIN, S. (1996): *Telecommunications and the City*, Routledge, Londres.
- GREENE, W. (1997): *Econometric Analysis*, Prentice-Hall, Upper Saddle River, NJ.
- GRIMES, S. (1992): «Exploiting information and communication technologies for rural development», en *Journal of Rural Studies*, 8(3), pp. 269-278.
- GRIMES, S. (2000): «Rural areas in the information society: diminishing distance or increasing learning capacity?», en *Journal of Rural Studies*, 16, pp. 13-21.
- GRIMES, S. (2003): «The digital economy challenge facing peripheral rural areas», en *Progress in Human Geography*, 27(2), pp. 174-194.
- GRIMES, S.; MURRAY, J. (2003): «IST Thematic Report. AsPIRE Project», documento no publicado.
- GROOTAERT; VAN BASTELAER, T. (2001): *Understanding and measuring social capital*, Washington World Bank.
- HÅKANSSON, H.; FORD, D. (2000): «How should companies interact in business networks», en *Journal of Business Research*, 55, pp. 133-139.
- HALL, P. (1999): «Social Capital in Britain», en *British Journal of Political Science*, 23 (2), pp. 417-461.
- HALLIN, G.; MALMBERG, A. (1996): «Attraction, Competition and Regional Development in Europe», en *European Urban and Regional Studies*, vol. 3, n.º 4, pp. 323-337.
- HETLAND, P.; MEYER-DALLACH, H.P. (eds.) (1998): *Domesticating the World Wide Webs of Information and Communication Technology*, European Commission, Luxemburgo.
- HUDSON, R. (1999). *What makes economically successful regions in Europe successful? Implication for transferring success from west to east*, Economic Geography Research Group Working Paper Series 99/01, Londres.
- HUDSON, R.; DUNFORD, M.; HAMILTON, D.; KOTTER, R. (1997): «Developing Regional Strategies for Economic Success: Lessons from Europe's Eco-

- onomically Successful Regions?», *European Urban and Regional Studies*, 4 (4), pp. 365-373.
- JENSSEN, J.I.; KOEING, H.F.; (2002): «The effect of social networks on resource access and business start-ups», *European Planning Studies*, 10(8).
- JOHANNISSON, B. (1988): «Business Formation-a Network Approach», en *Scandinavian Journal of Management*, vol. 4 (3-4).
- JOHANNISSON, B. (1995): «Paradigms and entrepreneurial networks - some methodological challenges», *Entrepreneurship and Regional Development*, 7, pp. 215- 231.
- KAUFMANN, A.; TÖDTLING, F. (2000): «Systems of Innovation in Traditional Industrial Regions: The Case of Styria in a Comparative Perspective», en *Regional Studies*, vol 34, n.º 1 pp. 29-40.
- KEEBLE, D.; LAWSON, C.; MOORE, B.; WILKINSON, F. (1999): «Collective Learning Processes, Networking and «Institutional Thickness» in the Cambridge Region», en *Regional Studies*, vol. 33, n.º 4, pp. 319-332.
- KEEBLE, D.; WILKINSON, F. (1999): «Collective learning and knowledge development in the evolution of regional clusters of high technology SME's in Europe», en *Regional Studies*, 33(4), pp. 295-303.
- KITCHIN, R. (2000): *Cyberspace*, Wiley, Chichester.
- KNEAFSEY, M.; ILBERY, B.; JENKINS, T. (2001): «Exploring the Dimensions of Culture Economies in Rural West Wales», en *Sociologia Ruralis*, 41 (3), pp. 298-310.
- LAGENDIJK, A. (1999): «Regional Anchoring and Modernisation Strategies in Non-Core Regions: Evidence from UK and Germany», en *European Planning Studies*, vol. 7, n.º 6, pp. 775-793.
- LAKSO, T.; KAHILA, P. (2002): «Conceptual Paper; Governance», University of Helsinki, Seinäjoki Institute for Rural Research and Training, documento no publicado.
- LANE, B. (1994): «What is rural tourism?», en *Journal of Sustainable Tourism*, 2 (1), pp. 7-21.
- LE GALES, P. (1998): «Regulations and Governance in European Cities», en *International Journal of Urban & Regional Research*, vol. 22, n.º 3, pp. 482-506.
- LEVI, M. (1996): «Social and Unsocial Capital: A Review Essay of Robert Putnam's Making Democracy Work», en *Politics and Society*, 24 (1), pp. 45-55.
- LOVERING, J. (1999): «Theory led by policy: the inadequacies of the "New Regionalism"», *International Journal of Urban and Regional Research*, 23, pp. 379-390.
- LOWE, P.; MURDOCH, J.; MARSDEN, T.; MUNTON, R.; FLYNN, A. (1993): «Regulating the new rural spaces: the uneven development of land», en *Journal of Rural Studies*, 9-3, pp. 205-222.
- MACLEOD, G. (2000): «The learning region in an age of austerity: capitalizing on knowledge, entrepreneurialism, and reflexive capitalism», en *Geoforum*, 31, pp. 219-236.

- MACLEOD, G.; GOODWIN, M. (1999): «Reconstructing an urban and regional political economy: on the state, politics, scale, and explanation», en *Political Geography*, 18, pp. 697-730.
- MAILLAT, D. (1998): «Interactions between Urban Systems and Localised Productive Systems: An Approach to Endogenous Regional Development in Terms of Innovative Milieu», en *European Planning Studies*, vol. 6, n.º 2, pp. 112-131.
- MAILLAT, D.; LECOQ, B. (1992): «New technologies and transformation of regional structures in Europe: the role of the milieu», en *Entrepreneurship and Regional Development*, 4, pp. 1-20.
- MARSHALL, A. (1920): *Principles of Economics*, Wiley, Londres.
- MOLE, K.; WORALL, L. (2001): «Innovation, business performance and regional competitiveness in the West Midlands: evidence from the West Midlands Business Survey», en *European Business Review*, vol. 13(6), pp. 353- 364.
- MONSTED, M. (1995): «Processes and structures: reflections on methodology», en *Entrepreneurship and Regional Development*, 7, pp. 193-213.
- MORGAN, K. (1997): «The Learning Region: Institutions, Innovation and Regional Renewal», en *Regional Studies*, vol. 31, n.º 5, pp. 491-503.
- MYRDAL, G. (1957): *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Duckworth, Londres.
- NEELY, A.; HUI, J. (1998): *Innovation and Business Performance: a literature review*, The Judge Institute of Management Studies, University of Cambridge.
- NIJKAMP, P. (2003). «Entrepreneurship in a modern network economy», en *Regional Studies*, 37(4), pp. 395-405.
- NORTH, D.; SMALLBONE, D. (2000a): «The Innovativeness and Growth of Rural SMEs during the 1990s», en *Regional Studies*, 34 (2), pp. 145-157.
- NORTH, D.; SMALLBONE, D. (2000b): «Innovative activity in SME's and Rural Economic Development: some evidence from England», en *European Planning Studies*, 8(1), pp. 87-106.
- PAINTER, J.; GOODWIN, M. (2000): «Local government after fordism: A regulationist perspective», en Stoker, G. (ed.): *The new politics of British local governance*, pp. 33-53. MacMillan Press Ltd, Londres.
- PERRIN, J.C. (1991): «Technological Innovation and territorial development: an approach in terms of networks and milieu», en Camagni, R. (ed.): *Innovation Networks: Spatial Perspectives*, GREMI, Belhaven Press, pp. 35-54.
- PETERS, G. (2000): «Governance and Comparative Politics», en Pierre, J. (ed.): *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, Oxford University Press, Oxford, pp. 36-53.
- PINCH, S.; HENRY, N. (1999): «Paul Krugman's Geographical Economics, Industrial Clustering and the British Motor Sport Industry», *Regional Studies*, vol. 33, n.º 9, pp. 815-827.

- PIORE, M.; SABEL, C. (1984): «The second industrial divide: Possibilities for prosperity», Basic Books, Nueva York.
- POON, A. (1993): «Tourism, Technology and Competitive Strategies», CAB International Oxon.
- PORTER, M.E. (1990): «The competitive advantage of nations», Macmillan, Londres - Basingstoke.
- PORTER, M.E. (1995): «The determinants and dynamics of national advantage», en Drew, J. (ed.): *Readings in international enterprise*, Routledge, Londres - Nueva York.
- PORTES, A.; LANDOLT, P. (1996): «The Downside of Social Capital», en *The American Prospect*, mayo-junio, 18-21 y 94.
- PUTNAM, R.D. (1993): «Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy», Princeton University Press, Princeton, NJ.
- PUTNAM, R.D. (1995): «Bowling Alone: America's Declining Social Capital», *Journal of Democracy*, 6 (1), pp. 65-78.
- RAVENSROFT, N. (1994): «Leisure policy in the new Europe: The UK Department of National Heritage as a model of development and integration», en *European Urban and Regional Studies*, 1 (2), pp. 131-142.
- RAY, C. (1999): «Endogenous Development in the Era of Reflexive Modernity», *Journal of Rural Studies*, 15 (3), pp. 257-267.
- RAY, C.; TALBOT, H. (1999): «Rural Telematics: The Information Society and rural development», en Crang, M.; Crang, P.; May, J. (eds.): *Virtual Geographies - bodies, space and relations*, Londres, Routledge, pp. 149-163.
- RHODES, R.A.W. (1996): «The New Governance: Governing without Government», en *Political Studies*, 44, pp. 652-667.
- RHODES, R.A.W. (2000): «Governance and Public Administration», en Pierre, J. (ed.): *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, Oxford University Press, Oxford, pp. 54-90.
- RICHARDSON, R.; GILLESPIE, A. (2000): «The economic development of peripheral rural areas in the information age», en Wilson, M.I.; Corey, K.E. (eds.): *Information Tectonics*, John Wiley & Sons, Chichester, pp. 199-218.
- RICHARDS, C.; BRYDEN, J. (2000): «Information technology and rural development in the Scottish Highlands and Islands: a preliminary review of the issues and evidence», en *Geocarrefour: Revue de Geographie de Lyon*, 75(1), 71-78.
- SALAS, C.P.; SUSANGA, G.; AGUILAR, I. (1999): «The Role of Innovation in Regional Economic Development», paper presented at the Third International Conference on Technology, Policy and Innovation: Global Knowledge Partnerships - Creating Value for the 21st Century, University of Texas, Austin, Septiembre.
- SKURAS, D.; DIMARA, E. (2003): Business Networks and Innovation Thematic study, Deliverable 21, (QLK5-2000-00783), Aspatial Peripherality, Innovation, and the Rural Economy.

- SLEE, B. (1998): «Soft tourism: can the Western European model be transferred into Central and Eastern Europe», en Hall, D.; O'Hanlon, L. (eds.) *Rural Tourism Management: Sustainable Options International Conference Proceedings, 9-12 September, Ayr*, (Escocia), pp. 481-496.
- SLEE, B. (2001): «Comments on Concept Paper on Tourism by Fiona Williams», contribution to the AsPIRE Workshop, Dortmund, documento no publicado.
- SMALLBONE, D.; NORTH, D. (2000): «The innovativeness and growth of rural SMEs during the 1990s», en *Regional Studies*, 34(2), 145-157.
- SMITH, S.L.J. (1995): *Tourism Analysis - A Handbook* (2.<sup>a</sup> ed.), Addison Wesley Longman Limited, Essex.
- STOKER, G. (1995). «Regime Theory and Urban Politics», en Judge, D.; Stoker, G.; Wolman, H. (eds.): *Theories of Urban Politics*, SAGE Publications, Londres.
- STONE, C. (1993): «Urban regimes and the capacity to govern: a political economy approach», *Journal of Urban Affairs*, 15 (1), pp. 1-28.
- STORPER, M. (1997): *Territorial Development in a Global Economy*, Guilford Press, Nueva York.
- SWARBROOKE, J. (1992): «Towards sustainable rural tourism: lessons from France», en *Tourism Intelligence Papers*, A-65, noviembre, Insights, ETB.
- SWYNGEDOUW, E. (1997): «Neither global nor local: 'glocalization' and the politics of scale», en Cox, K. (ed.), *Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local*, Guilford, Nueva York.
- TÖDTLING, F.; KAUFMANN, A. (1999): «Innovation Systems in Regions of Europe-A Comparative Perspective», en *European Planning Studies*, vol. 7, n.º 6, pp. 699-719.
- WANHILL, S. (2000): «Creative innovations in attraction development», paper presented at the 9th Nordic Tourism Research Conference, Bornholm (Dinamarca), octubre.
- WARNER, M. (1999): «Social Capital Construction and the Role of the Local State», en *Rural Sociology*, 64 (3), pp. 373-393.
- WILLIAMS, F. (2001): «Conceptual paper: tourism. AsPIRE Project».
- WOOLCOCK, M. (1998): «Social Capital and Economic Development: Towards A Theoretical Syntheses and Policy Framework», en *Theory and Society*, 27, pp. 151-208.
- WTO (1998): *Guide for Local Authorities on Developing Sustainable Tourism*, WTO, Madrid.



## **PARTE 2**

# **RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN EN LAS ÁREAS DE ESTUDIO DE ESPAÑA**





# Introducción a los resultados de la investigación en España

Joan Noguera Tur y Javier Esparcia Pérez

El desarrollo de la investigación sobre unos territorios de referencia es el soporte fundamental del cual se obtiene la información que permiten ratificar o contradecir tanto la hipótesis general como las diversas subhipótesis que cada equipo de investigación realiza.

Las áreas seleccionadas para el análisis en los seis países participantes deben tener dos características:

- i) Una de las áreas (A) debe ser periférica, con condiciones de accesibilidad y vertebración interna deficientes, tanto en el momento presente como históricamente, y debe tener, a priori, un dinamismo y desarrollo socioeconómico por encima del alcanzado en territorios con similares características de accesibilidad.
- ii) Por otro lado, una segunda área (B) debe estar bien comunicada con los centros metropolitanos, en la actualidad y de manera histórica, y debe observarse en ella un desarrollo socioeconómico inferior a lo que correspondería de acuerdo con su posición geográfica.

En el caso de España, se han tomado dos zonas de la Comunidad Valenciana. Por un lado, las comarcas de L'Alcoià - Foia de Castalla se toman como área A, periférica y dinámica; por otro lado, las de Camp de Morvedre - Alto Palancia se toman como área central.

En el caso del área alicantina, se trata de un territorio históricamente mal comunicado y con importantes deficiencias en sus condiciones de accesibilidad, que se mantienen en la actualidad (aunque en los últimos años han mejorado significativamente y está previsto que continúen mejorando), tanto con la costa como con la capital autonómica y provincial (ver apartado 3). A pesar de ello, su tejido industrial ha sido pionero en la Comunidad Valenciana y continúa englobando dos de los distritos industriales más importantes: el primero alrededor de la industria juguetera y derivados, en la Foia de Castalla, y el segundo en torno a la industria textil en L'Alcoià. Por otra parte, se trata de un territorio en el que se ha desarrollado de forma importante el tejido asociativo, muy por encima de la situa-

ción en la mayor parte de los territorios afines en cuanto a localización se refiere.

El Camp de Morvedre es el área considerada como central, dada su elevada accesibilidad desde el centro regional (área metropolitana de Valencia) del que tan sólo le separan 30 km por autopista libre de peaje. Además, se encuentra en el cruce histórico entre los caminos y calzadas que enlazan el norte interior y costero con el levante y el sur. A pesar de su óptima localización, se trata de un territorio eminentemente agrícola (al margen del foco industrial del Puerto de Sagunto). Se trata de un proceso de industrialización exógena y basada en el sector siderúrgico, que, como en el resto de la Europa occidental cayó en crisis a principio de los ochenta y padeció una fuerte reconversión que dejó importantes secuelas en la sociedad y la economía comarcal.

A pesar de su excelente localización, las comarcas de Camp de Morvedre y Alto Palancia carecen de un tejido asociativo de entidad. Las orientaciones productivas del sector industrial son principalmente tradicionales y el sistema de gobernación se caracteriza por un reducido número de instituciones y organizaciones que mantienen escasas relaciones entre sí.

En el resto del ámbito europeo las áreas escogidas representan esta misma dualidad, siempre en comparación con lo que cabría esperar en función de la posición geográfica y la accesibilidad a las capitales regionales (o centros metropolitanos). En este sentido, es importante señalar que la finalidad del proyecto no es comparar el área A y el área B en términos absolutos. Es muy posible que a pesar de calificar al área B como estancada, ésta posea un mayor desarrollo que el área A. Lo esencial en nuestro caso es identificar los factores que explican el diferencial que existe en estas áreas entre su grado real de desarrollo y el desarrollo que les correspondería en función de su localización geográfica.

El propósito de esta parte 2 es presentar una descripción de las dos áreas de estudio en el caso español y los resultados del trabajo de campo en relación con la importancia de la perifericidad espacial y de los componentes de la perifericidad no espacial en el dinamismo y nivel de desarrollo económico.

La sección se divide en tres capítulos: en el capítulo 4 se realiza una presentación general de las áreas de estudio en España; los dos siguientes capítulos (5 y 6) presentan los resultados del trabajo de campo en L'Alcoià - Foia de Castalla (capítulo 5) y Camp de Morvedre - Alto Palancia (capítulo 6).

En la presentación de los resultados (capítulos 5 y 6), se sigue una misma estructura articulada en torno a los nuevos factores de desarrollo territorial (NFDT) del proyecto AsPIRE: redes empresariales, NTIC, gobernanza, capital social y actividad turística. Ello lleva a que estos dos capítulos puedan parecer repetitivos, dado que las diferencias encontradas entre las dos áreas de estudio no compensan las dinámicas generales de ambos territorios, que presentan grandes similitudes, en buena parte debido al papel preponderante del contexto nacional.

# 4 Las áreas de estudio: L'Alcoià - Foia de Castalla y el Camp de Morvedre - Alto Palancia

Carmen Pastor Gradolí  
y Vicente Ferrer Sanantonio

En este capítulo se pretende presentar las dos áreas de estudio en España. El área periférica, pero que consideramos relativamente dinámica (tipo A), queda enmarcada por las comarcas alicantinas de L'Alcoià y la Foia de Castalla. Por su parte, el área accesible, pero relativamente estática (tipo B), se localiza en el entorno de influencia del área metropolitana de Valencia e incluye la comarca del Camp de Morvedre y el corredor en torno a la autovía Sagunto-Somport de la comarca del Alto Palancia (Segorbe, Soneja y Sot de Ferrer).

La descripción que sigue a continuación de las dos áreas de estudio nos va a permitir caracterizar los principales rasgos territoriales, económicos, sociales, ambientales y culturales. Constituye, en todo caso, una información contextual valiosa para el posterior análisis del impacto de los componentes de la perifericidad no espacial en cada área de estudio, a partir de los resultados del trabajo de campo (capítulos 5 y 6).

## 4.1 Presentación de las áreas de estudio (I). Región A: L'Alcoià - Foia de Castalla<sup>1</sup>

### 4.1.1 Descripción general del territorio

L'Alcoià - Foia de Castalla es una de las 32 comarcas que configuran la Comunidad Valenciana. Este territorio se localiza en la parte interior meridional de la

1. Abreviaturas utilizadas en este capítulo:

AC: Cooperativas Agrícolas

ACI: Agrupación del Comercio Ibense

AEFJ: Asociación Española de Fabricantes de Juguetes

AIJU: Instituto Tecnológico del Juguete (Castalla)

AITEX: Instituto Tecnológico del Textil (Alcoi)

AMB: Área Metropolitana de Barcelona

Comunidad Valenciana, al norte de la provincia de Alicante. Su extensión es de 539,7 km<sup>2</sup> y su población total, según el Padrón Municipal de Habitantes de 2005, es de 109.712 habitantes (<http://www.ive.es>). Está constituida por 8 municipios de los que la mayoría tienen tamaños medios o grandes.

Desde el punto de vista geográfico, se trata de un espacio complejo. Se distinguen dos subunidades: las *foies* (valles) de Alcoi y de Castalla. La primera, organizada alrededor del centro urbano de Alcoi, es el punto de confluencia de numerosos ríos, ramblas y barrancos que fluyen desde un entorno montañoso (Barxell, Penàguila, Seta) poco articulado hasta el nivel del río Serpis. Más que el volumen de caudal de estos ríos, es su elevada pendiente la que se ha considerado como factor de la temprana industrialización de Alcoi alrededor del sector textil (Piqueras, 1999).

Los valles alcoyanos comunican hacia el suroeste con la Foia de Castalla, cuyo principal centro urbano es Ibi. Se trata de una subunidad morfoestructural aislada por rebordes montañosos (Fontanella, Menejador, Carrasqueta y Maimó) y cruzada por varios valles (Castalla, Onil e Ibi), que dibuja una especie de «T» cuando se cruza con el valle NO-SE del río Verd (figura 4.1).

Ya en la Edad Media existía un elevado número de telares de lana en el área que se aprovecharon de la notable actividad ganadera de la comarca. No es sorprendente, por tanto, que ya a mediados del siglo XVIII el porcentaje de población dedicada a actividades manufactureras superase al de la población agrícola en el área, teniendo en cuenta las difíciles condiciones impuestas a esta última por las características orográficas y climáticas del territorio. A partir del siglo XIX surgirán las primeras fábricas, la mayoría de ellas dedicadas

- AME: Arco Mediterráneo Español
- AMV: Área Metropolitana de Valencia
- ANCES: Asociación Nacional de CEEI Españoles
- CCV: Comarcas Centrales Valencianas (Costera, Vall d'Albaida, la Safor, la Marina Alta, el Comtat y la Canal de Navarrés)
- CEEI: Centro Europeo de Empresas Innovadoras
- COCI: Cámara Oficial de Comercio e Industria de Alcoi
- CTA: Cooperativas de Trabajo Asociado
- CV: Comunidad Valenciana
- DATO: Asociación Genérica de Empresarios del Área de Alcoi
- IBIAE: Asociación Empresarial de Ibi
- IMPIVA: Instituto de la Mediana y Pequeña Empresa Valenciana
- NTIC: Nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones
- NUT2: Unidad estandarizada territorial europea, que en España corresponde con la Comunidad Autónoma
- PRU: Programa de Renovación Urbana
- PYME: Pequeña y mediana empresa
- SERVEF: Servicio Valenciano de Empleo y Formación
- UE: Unión Europea
- ZEPA: Zona de Especial Protección para las Aves
- ZUR: Zona de Urgente Reindustrialización



Fuente: Conselleria de Territori i Vivienda, 2005.

**Figura 4.1** Localización de la comarca de L'Alcoià - Foia de Castalla

a la producción textil, pero también a actividades relacionadas con los procesos de mecanización industrial, como la cerrajería, elaboración de calderas y fundiciones.

De forma particular, en la Foia de Castalla, se desarrolló una agricultura de secano relativamente próspera durante los siglos XVI a XVIII, por las mejores condiciones orográficas. Ibi comenzó pronto a proporcionar mano de obra a la industria alcoyana. Durante la segunda mitad del siglo XX se desarrolló la actividad más importante de esta subcomarca, la industria juguetera, que todavía hoy convive con otras producciones industriales como el plástico y las molduras. Esta última especialidad responde a las nuevas demandas del mercado a las que la estructura de pequeñas empresas del área ha conseguido ir adaptándose con flexibilidad y diversificación de las producciones.

En la actualidad, L'Alcoià, tras una etapa de fuerte recesión y reestructuración, en la que la producción de tejidos regenerados de lana se inició y abandonó, la actividad industrial se centra en la producción de textil para el hogar (toallas, sábanas, lencería, cortinas, etc.), juguetes y productos plásticos (estos últimos específicamente en la Foia de Castalla), y, en menor medida, industrias metálicas, maquinaria y material de transporte.

A pesar del fuerte impacto humano e industrial que ha soportado este territorio durante más de dos siglos, que ha producido daños significativos en la belleza y recursos naturales del entorno, la comarca contiene, protegido

mediante la figura legal de Parque Natural, el único ejemplo que se conserva en la región de bosque subhúmedo, el Parque Natural de la Font Roja, localizado entre Alcoi e Ibi.

En lo que respecta a la perifericidad espacial, a pesar de ser un área con notable dinamismo en el contexto de una región dinámica, L'Alcoià ha padecido históricamente un fuerte aislamiento debido a las dificultades para superar las condiciones orográficas. Durante los últimos años la accesibilidad a los grandes centros regionales y nacionales ha mejorado notablemente debido, principalmente, a la presión de las empresas del área. Aun así, Alcoi se encuentra entre las pocas ciudades de más de 20.000 habitantes que no están conectadas por autopista o autovía con el resto de centros regionales.

Para salir de L'Alcoià y llegar a las dos ciudades más importantes de la región, que tienen servicio de aeropuerto (Valencia y Alicante), es necesario, en el primer caso, discurrir, en tramos discontinuos, por una saturada vía de un carril por sentido durante 25 kilómetros hasta la ciudad de Albaida, donde se enlaza con la inacabada autovía central. En el caso de Alicante, debe salvarse el obstáculo del Barranc de la Batalla, que supone unos 20-25 minutos hasta la vecina Ibi, desde donde se enlaza con un tramo reciente de la autovía central hasta Alicante. En cualquiera de las dos direcciones, es necesario cruzar la ciudad de Alcoi por una circunvalación interna frecuentemente saturada e insuficiente. El ferrocarril es todavía una opción lenta para el tráfico de personas y no está disponible para el tráfico de mercancías, ya que la línea que enlazaba con el puerto de Gandía desapareció a principios de la década de 1980 y no está prevista su recuperación, al menos a medio plazo.

Desde el siglo XVI, L'Alcoià es una de las comarcas de interior más pobladas en la región. La densidad de población actual es de aproximadamente 195 habitantes por km<sup>2</sup> como consecuencia de un flujo continuado de inmigración histórico que ha durado hasta la década de 1980. Durante las décadas de 1950 y 1960, la inmigración fue especialmente intensa en la Foia de Castalla debido a la fuerte demanda de trabajadores por parte de la industria juguetera. A mediados de la década de 1980, el flujo migratorio se ralentizó y llegó a cesar de modo que durante los últimos años se han registrado oscilaciones que sólo han devuelto el signo positivo al proceso a partir de la masiva llegada de inmigrantes a todo el país desde finales de la década de 1990. Los centros de población más importantes son Alcoi (60.476 habitantes) e Ibi (21.180 habitantes).

A inicios de 1999, algunas autoridades de L'Alcoià, junto con otras de las comarcas vecinas de la Costera, la Vall d'Albaida, la Safor, la Marina Alta, el Comtat y la Canal de Navarrés, establecieron de forma oficial el Consorci de les Comarques Centrals Valencianes cuya principal finalidad es la implementación de planes estratégicos para el desarrollo sostenible de estos territorios a los que se ha dado la denominación de Comarcas Centrales Valencianas (CCV). Se pretende, mediante una iniciativa «de abajo arriba» impulsada ini-

cialmente por el programa TERRA de la UE ([www.comarquescentrals.com](http://www.comarquescentrals.com)), crear un modelo de desarrollo territorial conjunto que contribuya a mantener la vitalidad de estas áreas, a medio camino entre los espacios metropolitanos de Valencia y Alicante, y, de este modo, contribuir a alcanzar un crecimiento socioeconómico más equilibrado en el conjunto de la región valenciana.

### *Justificación de la selección de L'Alcoià - Foia de Castalla como región A*

De acuerdo con diversos autores (Deffontaines, 1978; Rosselló, 1995; Piqueras, 1999), parece que la comarca de L'Alcoià no se ajusta a las pautas generales de localización industrial. Las malas infraestructuras de comunicaciones y las deficiencias en la provisión de energía y materias primas (principalmente agua y lignito) son dos de los rasgos más notables de uno de los espacios industriales pioneros de la Comunidad Valenciana.

Las causas del dinamismo de este territorio son la cultura empresarial de la población, que tuvo que superar históricamente las dificultades de una agricultura pobre, lo que llevó a la búsqueda de actividades alternativas como la artesanía y el comercio, que dieron origen a una tradición industrial que se ha consolidado y modernizado.

Resultados recientes de investigaciones sobre historia medieval indican que, a finales del siglo XV, el área experimentó un periodo de fuerte dinamismo económico como consecuencia de la combinación de actividades agrícolas y manufactureras que sentaron las bases para la creación de un foco industrial pionero en el entorno regional (Mira, 2000).

Posteriormente, durante el siglo XVIII y la primera mitad del XIX, el área Alcoi-Bocairent, junto con las áreas de Morella y Alicante, constituyeron los territorios en los que el desarrollo de la actividad manufacturera progresó más rápidamente. Se trataba de áreas con agriculturas débiles en las que la manufactura tenía el objetivo de mantener los niveles de vida de la población (Salom y Albertos, 1995).

Entre 1850 y 1930 se produjo el primer impulso industrializador en la región gracias a la acumulación de capital, posibilitada por la agricultura comercial (producción de vino y cítricos principalmente, pero también arroz, cebollas, almendra, etc.) (Tomás, 1977), que permitió la construcción de la primera red de ferrocarril (Piqueras, 1999). Durante este periodo surgieron nuevas áreas de desarrollo industrial (Valencia), pero sólo el área de Alcoi permanecerá como centro de producción manufacturera, frente a la desaparición de los antiguos núcleos de Morella y Alicante. Aunque la principal justificación para la construcción de la red de ferrocarril fue el transporte de productos agrícolas, L'Alcoià, principal centro industrial de la región a mediados del siglo XIX, será el destinatario de cuatro proyectos de construcción de ferrocarril. Sin embargo, uno de los proyectos fue abando-

nado y los otros tres postergados hasta principios del siglo XX debido a las dificultades orográficas.

El verdadero «despegue» industrial de la Comunidad Valenciana ocurrirá durante la década de 1960, cuando las actividades manufactureras reemplazarán a la agricultura como motor de la economía. Es un ejemplo del tipo de procesos de industrialización que siguieron muchas regiones en los que se aprovecharon las desventajas de otros centros más antiguos de industrialización para la producción de bienes tecnológicamente maduros. Las empresas de la CV eran competitivas principalmente debido a ventajas comparativas como el coste de la mano de obra o la tradición manufacturera y exportadora. Se trató de un proceso de industrialización completamente autóctono y espontáneo, sin el apoyo de planes o iniciativas públicas, y con un carácter expansivo, es decir, fundamentado más en la multiplicación de PYME que en su transformación cualitativa (Salom y Albertos, 1995).

En 1970, la actividad manufacturera se localizaba en comarcas como la Plana de Castelló, L'Horta, la Vall d'Albaida, las Valls del Vinalopó, L'Alacantí y L'Alcoià. La inmensa mayoría de sectores manufactureros eran intensivos en mano de obra, surgidos a partir de una tradición manufacturera o artesanal, y con escasos condicionantes tecnológicos. Aunque diversos y dispersos, los sectores manufactureros establecieron muy escasas conexiones. En este contexto, L'Alcoià se especializó principalmente en textiles e industria juguetera.

En los siguientes apartados se analiza la trayectoria reciente de la economía de L'Alcoià. En todo caso, a pesar de que en las últimas tres décadas se han producido cambios importantes en la estructura socioeconómica del área, continúa siendo cierto que L'Alcoià mantiene, en las pobres infraestructuras de acceso, un asunto aún pendiente de resolución. A pesar de este importante hándicap, L'Alcoià es todavía uno de los territorios dinámicos de la CV. Es, quizá, su capacidad para contrarrestar los efectos de la perifericidad espacial lo que convierte a este territorio en un caso de estudio de interés en el marco del proyecto AsPIRE:

#### 4.1.2 Localización, transporte y comunicaciones

##### *Infraestructuras de transporte*

L'Alcoià, al igual que la otra región de estudio (El Camp de Morvedre - Alto Palancia), pertenece a la parte de la CV que algunos autores denominan Arco Mediterráneo Español (AME), que, de acuerdo con criterios en gran parte políticos y de diseño de algunas políticas públicas, se extiende a la mayoría de la sección española de la macrorregión europea denominada Arco Latino, que, a su vez, pertenece a un grupo de macrorregiones incluidas bajo la denominación de Regiones Marítimas de la Periferia Europea.



El Arco Latino es uno de los territorios transnacionales en los que la Comisión Europea, en su documento *Europe 2000+*, dividió la UE (EC, 1995), en un intento por mejorar la aproximación al desarrollo sostenible de sus diversas unidades geográficas. En particular, el Arco Latino agrupa regiones NUT2 localizadas en la costa mediterránea desde Andalucía hasta el Lazio, incluyendo las Islas Baleares, Córcega y Cerdeña. A pesar de su heterogeneidad este conjunto transnacional de regiones afronta problemas y retos comunes. De este modo, el documento *Europe 2000+* se centra en lo relativo a las infraestructuras de comunicaciones como factor clave del desarrollo económico para esta región. En este sentido, recomienda reforzar la conexión Andalucía - Murcia con el resto del conjunto regional, la reducción de la fractura valenciana en lo que se refiere a las infraestructuras de comunicaciones, la mejora de las rutas que cruzan los Pirineos y el desarrollo del eje Barcelona - Génova.

Las regiones españolas incluidas en el Arco Latino Español (Cataluña, Comunidad Valenciana y Murcia) combinan una franja territorial litoral dinámica y urbanizada con un interior predominantemente rural. Constituye uno de los principales corredores españoles en cuanto a volumen de tráfico (Calvo y López, 1998). La concentración de infraestructuras en la franja litoral es uno de los principales factores que explican el creciente desequilibrio entre litoral e interior en estas regiones, aunque se han realizado algunos esfuerzos para mejorar la accesibilidad hacia los espacios de interior. Esta fisura, junto con las diferencias en cuanto a dinamismo y grado de crecimiento económico (que disminuye de norte a sur), constituyen la mayor amenaza para el desarrollo del Arco Mediterráneo Español (AME).

Los sistemas urbanos secundarios del AME dependen, en buena medida, del estado de sus conexiones con los corredores litorales. Sin embargo, es frecuente que se encuentren deficiencias en este sentido. Es el caso de L'Alcoià.

Aunque resulta obvio que los costes de transporte son más elevados en las áreas periféricas, no está tan claro hasta qué punto estos diferenciales de coste suponen una carga para las empresas que se localizan en regiones periféricas. Algunos autores relativizan la importancia de los costes de transporte al afirmar que, por ejemplo, suponen un porcentaje muy reducido de los costes totales para las industrias modernas (Vickerman, 1991), o que la estructura industrial de las regiones periféricas se especializa en actividades que utilizan materias primas ligeras para producir bienes de elevado valor (Vickerman, 1996). Estas afirmaciones no son tan evidentes, al menos en el caso de L'Alcoià, donde ninguno de los dos argumentos es totalmente válido. En cualquier caso, tal como afirman otros autores (Maggi, Masser y Nijkamp, 1993; Copus, 1998), quizá la cuestión clave en las áreas periféricas es la calidad de las infraestructuras y servicios de transporte (regularidad, velocidad, confianza, etc.) y de las conexiones entre modos de transporte que, a su vez, implican costes de gestión para las empresas.

**Tabla 4.1** Indicadores relativos a la perifericidad (a). L'Alcoià - Foia de Castalla

<b>Indicador</b>	<b>Región de estudio (a)</b>	<b>Media nacional (b)</b>	<b>Media nacional rural (c)</b>	<b>Media UE-15 (d)</b>
Puntuación en el IRPE (1)	50	69	36	100
Puntuación en el INPE España (2)				
Km de autopistas o autovías por km <sup>2</sup> (2000) (3)	0,002	0,012	0,008	
Km de carreteras por km <sup>2</sup> (2000) (4)	0,89	0,31	0,28	

*Fuentes y notas:*

(1a, 1b, 1c) IRPUD.

(2a, 2b, 2c, 2d) Eurostat REGIO database: Table tr.

(3b, 4b) Ministerio de Fomento 2001. Red Nacional de Carreteras.

(3c, 4c) Ministerio de Fomento: Anuario Estadístico 2001.

(5a, 5b, 5c) INE: Anuario Estadístico de España 2000.

En 1984, tras el traspaso a la Comunidad Valenciana de las competencias en materia de infraestructuras de carretera, se estableció una diferenciación entre carreteras del Estado y regionales. Con la excepción de la A-7, A-3, N-330, N-430, N-234, N-340, N-344 y N-332, las carreteras restantes pertenecen a la red regional (figura 4.2). Durante las últimas dos décadas, la bonanza económica y el impulso europeo han favorecido la inversión en infraestructuras de transporte por carretera, que supone el modo en el que se realiza el 90% del transporte terrestre en la región (Morales, 2001). De este modo, el gobierno central ha convertido en autovías algunas secciones de sus carreteras, por ejemplo, mediante la ampliación de la autopista A-7 hasta Almería y Granada-Sevilla-Huelva, y la A-3 y la N-330 hasta Madrid. Al mismo tiempo, ha construido una autopista de peaje entre Crevillente y Cartagena. En relación a la N-234, eje de conexión entre el Mediterráneo y la frontera atlántica, las obras de construcción se encuentran ya en un estado avanzado hasta Zaragoza. Por su impacto sobre L'Alcoià, son especialmente relevantes los trabajos de construcción y las nuevas licitaciones de tramos de la autovía central que unirá Valencia y Alicante a través, entre otros, de L'Alcoià. Esta obra, cuando esté finalizada, constituirá la contribución más notable a la mejora de la accesibilidad de L'Alcoià.

Por su parte, los esfuerzos del gobierno regional van encaminados a la descongestión de las vías litorales (A-7, N-340 y N-332) mediante la mejora de los ejes verticales Xàtiva-Llíria-Segorbe-Onda-Castellón-Sant Mateu. Entre sus objetivos está también la mejora de las vías Valencia-Llíria-Chelva-Ade-

muz, Gandia-Ontinyent-La Font de la Figuera, y Sax-Castalla-Alcoi-Benidorm. Estas vías tienen una función fundamental en la mejora de la articulación interna de la región y es muy probable que contribuyan a generar nuevos nodos para la distribución interna del tráfico (Morales, 2001).

En lo que respecta a la infraestructura de ferrocarril, se configura a modo de «S» de norte a sur de la región y conecta Cataluña con Murcia, y con Madrid hacia el interior. Existen algunos apéndices transversales como Sagunt-Segorbe-Barracas (dirección Teruel y Zaragoza), Valencia-Cheste-Utiel (dirección Cuenca y Madrid), Xàtiva-Ontinyent-Alcoi y Silla-Cullera-Gandia.

**Tabla 4.2** Indicadores relativos a la perifericidad (b). L'Alcoià - Foia de Castalla

	<b>Distancia por carretera (km) (1)</b>	<b>Tiempo de desplazamiento más rápido en transporte de pasajeros (2)</b>	<b>Tiempo de desplazamiento transporte de mercancías (3)</b>
Desde la ciudad principal del área de estudio hasta la capital nacional (km)(a)	398	3h 25' coche	8h 8'
Desde la ciudad principal del área de estudio hasta Bruselas (km)(b)	1812	5h 36' coche + avión	24h 27'
Desde la ciudad principal del área de estudio hasta las tres ciudades más próximas de más de 100.000 habitantes(c)	243	3h 47' coche	4h 51'
Desde la ciudad principal del área de estudio hasta el aeropuerto regional (Alicante) / nacional (Barcelona) más cercano(d)	61,9 / 446	1h coche / 3h coche	1h 17' / 6h 41'

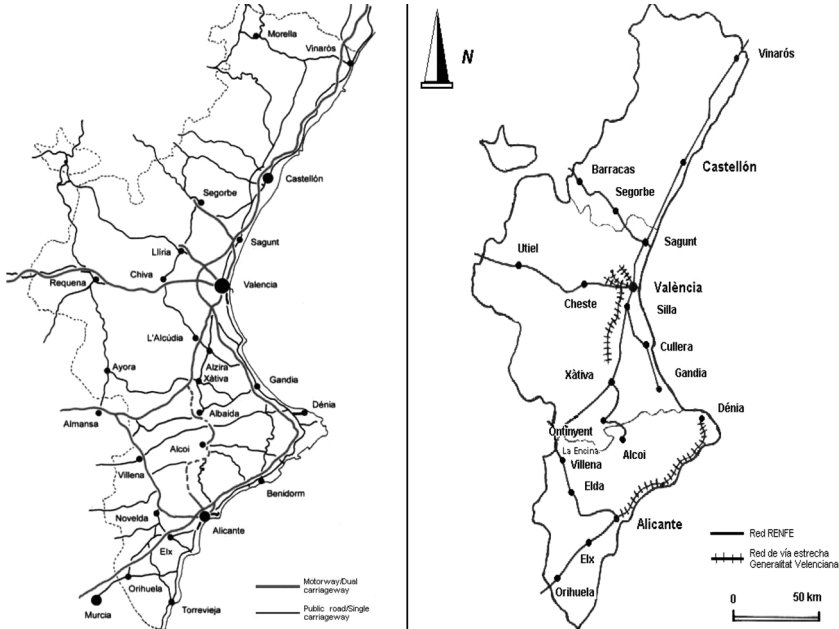
*Fuentes y notas:*

(1a, 1b, 1c, 1d) IRPUD.

(2a, 2b, 2c, 2d) Iberia (Líneas Aéreas de España) [www.iberia.es](http://www.iberia.es); y Mapa Oficial de Carreteras 2000.

(3a, 3b, 3c, 3d) IRPUD.

A pesar de que se han realizado notables esfuerzos durante los últimos años para modernizar la infraestructura ferroviaria, todavía existen problemas de electrificación y necesidad de desdoblamiento en algunos tramos para alcanzar el objetivo de 220 km por hora. Todos los tramos no centrales de la red adolecen de rigidez, lentitud y falta de frecuencia que permitan su consideración como una alternativa de transporte seria.



Fuente: Piqueras, 1999.

Fuente: Morales, 2001.

**Figura 4.2** Red regional de carreteras y de vías férreas

### *Infraestructuras relacionadas con las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones*

Aunque la evolución de este sector es rápida y los datos quedan desfasados, para hacerse una idea correcta de la situación de las infraestructuras para las NTIC en el área de estudio debe tenerse en cuenta la situación general de España en comparación con la de otros países europeos. En este sentido, España puede considerarse un país poco desarrollado en lo que respecta a implantación y utilización de las NTIC. Las puntuaciones son bajas en una serie de indicadores clave (McLoughlin, 2001): menos líneas de banda ancha por habitante, menor disponibilidad de PC por habitante, escaso desarrollo y utilización del comercio electrónico, escasa penetración de las empresas en Internet y precios de los servicios de telecomunicación elevados.

Teniendo en cuenta la posición de retraso en la que se sitúa España en el contexto europeo en cuanto a implantación y utilización de las NTIC, los datos recogidos en las tablas indican que existen notables diferencias entre la provisión y coste de los servicios de telecomunicaciones en Alcoi y en el resto del área de estudio. Sólo Alcoi posee infraestructura de fibra óptica y, por tanto, la posibilidad de acceso de banda ancha a Internet. Dada la existencia de otros núcleos industriales en el área (Ibi, Banyeres, etc.), el estado actual de la pro-

visión de infraestructuras y servicios de telecomunicación y la evolución que estos puedan tener en el futuro inmediato tendrán un impacto significativo en el desarrollo económico.

### 4.1.3 Recursos naturales y medio ambiente

L'Alcoià se incluye, como el resto de la región, en el dominio climático mediterráneo, caracterizado por un verano seco y caluroso, con inviernos suaves, y picos de precipitación en primavera y otoño, donde son frecuentes los episodios de lluvia intensa. Por otro lado, L'Alcoià es un entorno montañoso. La altitud media es de 626 m sobre el nivel del mar, pero se alcanzan altitudes mayores en las numerosas sierras, como Mariola o Menejador, que superan los 1.300 metros.

Las montañas que rodean Alcoi fueron sobreexplotadas durante los siglos XVIII y XIX para la obtención de materias primas y para la alimentación del ganado. Durante el siglo XX, con el declive de la actividad ganadera y la sustitución de la madera por otras fuentes de energía, se ha producido una importante regeneración de los bosques. El bosque entre Alcoi e Ibi destaca por la diversidad y calidad de las especies forestales (pinos, carrascas y formaciones arbustivas), que configuran un paisaje de elevado valor y que está protegido por la figura legal de Parque Natural de la Font Roja.

La Sierra de Mariola contiene gran cantidad de plantas aromáticas (romero, tomillo, salvia, diente de león, etc.) con creciente aprovechamiento económico. Por otra parte, en el sur del área de estudio hay dos microrreservas de flora. Su protección, regulada por el Decreto 218/1994, consiste en la preservación de especies singulares que enriquecen el patrimonio natural de la CV.

Buena parte de las regiones del Arco Medirerráneo Español tiene déficit estructural de agua. L'Alcoià no es una excepción. El sistema hidrológico del río Serpis es el que abastece estos territorios. Debido a la sobreexplotación y a la histórica falta de mecanismos de depuración de aguas y de control de residuos, el sistema hidrológico del Serpis se halla muy contaminado. De acuerdo con la Directiva 75/440 sus recursos no son adecuados para el consumo humano.

### 4.1.4 Estructura y distribución de la población

En términos generales, las regiones del Arco Medirerráneo Español poseen sistemas urbanos equilibrados, lo que se considera un elemento positivo para el desarrollo regional ya que facilitan la difusión de información y servicios en todo el territorio. El sistema urbano de la CV presenta cierto desequilibrio en el rango de ciudades de más de 50.000 y menos de 250.000 habitantes, que corresponde con el nivel de subcentros metropolitanos y centros con funciones provinciales y comarcales (Salom *et al.*, 1999).

L'Alcoià y el entorno de las Comarcas Centrales Valencianas (CCV) tienen un sistema urbano equilibrado de ciudades medias. Alcoi es el centro más importante de la comarca (en torno a 65.000 habitantes), mientras que Ibi es la cabecera de la subcomarca de la Foia de Castalla, con 25.000 habitantes. Además existen una serie de centros urbanos intermedios en el entorno de las CCV que complementan la red urbana: Gandía (80.000 habitantes), Xàtiva (35.000 habitantes), Ontinyent (40.000 habitantes).

La evolución de la población en L'Alcoià durante las últimas dos décadas es similar a la de la región y a otras regiones españolas. Todas ellas presentan rasgos comunes como el descenso de la tasa de natalidad, el envejecimiento de la población, la reducción del crecimiento natural y un incremento notable de los flujos migratorios de llegada.

A pesar de ser una de las áreas industriales más importantes de la CV, con una densidad por encima de la media regional y española, no muestra rasgos de dinamismo demográfico interno. La pérdida potencial de población que sufriría el área sólo quedaría compensada por el citado proceso de inmigración (Pitarch, 1999).

#### 4.1.5 Estructura económica y empleo

Si consideramos no sólo el porcentaje de población ocupada, sino también el VAB que generan las actividades económicas, la CV y el AME poseen sectores manufactureros que se sitúan bastante por encima de la media española. Por otro lado, en el AME se combinan la presencia de un tejido muy desarrollado de PYME con un sector de grandes empresas multinacionales.

El carácter industrial de L'Alcoià queda explícito en la tabla 4.3. El empleo en el sector primario ha ido reduciendo progresivamente su peso hasta porcentajes muy reducidos sobre el total. La estructura de la ocupación se ha terciarizado, siguiendo las tendencias generales que se producen en otras áreas desarrolladas, mientras que las actividades industriales se mantienen como la principal actividad económica de la región de estudio, con más del 50% de los ocupados.

L'Alcoià es un ejemplo de región industrial compuesta a partir de procesos endógenos de pequeñas empresas que aprovechaban los recursos del área. De las casi 5.000 empresas registradas (Camerdata, 2007), sólo una supera los 500 empleados y sólo 3 los 100 empleados. Por otra parte, a pesar del proceso de reestructuración tecnológica que se ha producido, prevalece un modelo de empresa familiar en el que el propietario actúa, a la vez, como gerente, comercial y director técnico.

Los subsectores industriales en los que se ha especializado el área son, principalmente, el textil y el juguete. La industria textil se caracteriza por su orientación a los mercados extranjeros, el pequeño tamaño y el carácter endó-

geno de las empresas, y su especialización en fases específicas del proceso productivo, lo que estimula las relaciones entre empresas. Por otro lado, las empresas del sector del juguete se concentran en la Foia de Castalla y constituyen un modelo industrial formado por empresas de tamaño medio, con elevados niveles de innovación y muy especializadas. Esta amalgama industrial está reforzada por el desarrollo de un número importante de empresas subsidiarias (plástico, componentes metálicos, molduras) que incrementan la competitividad de las empresas jugueteras y han favorecido cierta diversificación de la base económica (Salom *et al.*, 2001).

La producción de juguetes y, sobre todo, la industria textil, tienen una larga tradición en el área y pueden considerarse sectores tecnológicamente maduros, intensivos en mano de obra, con una demanda estancada y con salarios bajos. A pesar de estas debilidades, el área posee índices de innovación industrial superiores a la media de la CV, en contraste con las comarcas vecinas del Comtat y la Vall d'Albaida, también especializadas en el sector textil (Salom *et al.*, 1999).

**Tabla 4.3** Indicadores de la estructura económica y el empleo. L'Alcoià - Foia de Castalla

<b>Indicador</b>	<b>Región de estudio (a)</b>	<b>Media nacional (b)</b>	<b>Media nacional áreas rurales (c)</b>	<b>Media UE-15 (d)</b>
Tasa de actividad masculina (1999) (1)	70,6	64,4	60,5	
Tasa de actividad femenina (1)	32,7	40,1	36,4	
Tasa de actividad global (1)	50,9	51,6	48,8	55,9
Tasa de desempleo masculino (1998/9) (2)	16,7	11,3	11,6	8,2
Tasa de desempleo femenino (1998/9) (2)	34,7	23,4	22,5	11
Tasa de desempleo global (1999) (2)	22,7	16,1	15,6	9,4
Tasa de desempleo larga duración (1999) (3)	9,1	7,2	7,9	
% ocupados en sector primario (1995) (4)	1,9	6,7	12,1	8,35
% ocupados en secundario (1995) (4)	52,4	31,4	27,6	29,33
% ocupados en servicios	45,8	62	56,1	62,32
% trabajadores a tiempo parcial (1999) (5)	0,37	8,32	7,9	

(Continúa)

*(Continuación)*

% trabajadores en empresas de <50 empleados (2000) (6)	84	98
% trabajadores en empresas de > 1.000 empleados (6)	0,017	0,004

*Fuentes y notas:*

(1a) IVE: AEMC- 1995.

(1b, 1c, 1d ) Eurostat REGIO database: Tables lf2act, p2\_age90.

(2a) IVE: AEMC-1995.

(2b, 2c, 2d) Eurostat REGIO database: Table un3rt.

(3b, 3c) Eurostat REGIO database: Table un2ltu.

(4a) IVE: AEMC-1999.

(4b, 4c) INE: Encuesta de la EPA, 2.º Cuatrimestre 2001.

(4d) Eurostat REGIO database: Table e3empl79.

(5a) SERVEF: Empleados a tiempo parcial 2000.

(5b, 5d) Eurostat REGIO database: Table lf2emp.

(6b,6c) INE: Directorio General de Empresas DIRCE 2000.

Esta diferencia en los índices de innovación en relación con las comarcas vecinas se debe al mayor grado de diversificación de la actividad industrial. Los sectores principales de producción textil y juguetera se complementan con otras producciones como maquinaria y material de transporte, la industria del plástico y de molduras, provenientes de los procesos de diversificación y reestructuración del sector juguetero, e incluso empresas químicas del subsector de cosméticos (por ejemplo, Germain de Capuccini).

En la Foia de Castalla la industria ha experimentado, durante las últimas décadas, un proceso de relocalización desde los fondos de valle a los márgenes de las vías de comunicación con Valencia y Alicante. En este proceso se ha producido, con frecuencia, una dispersión desde el centro urbano de Alcoi, debido a los importantes problemas de congestión y falta de suelo.

Hasta mediados de la década de 1980, no había existido ninguna política industrial dirigida a este territorio, dado que las prioridades llevaban la actuación pública a otro tipo de industrias y a otros territorios (Salom y Albertos, 1995). No es hasta 1984, una vez transferidas a las regiones las competencias en materia de política industrial, cuando se desarrollan medidas para la modernización del sector manufacturero regional y para mejorar su competitividad. Es el año en que se crea el IMPIVA (Instituto de la Mediana y Pequeña Empresa Valenciana).

Entre las medidas y acciones impulsadas desde el IMPIVA, la más importante por su impacto en la innovación industrial fue la creación de una red de Institutos Tecnológicos, CEEI (Centros Europeos de Empresas e Innovación,



conocidos a escala europea como Business and Innovation Centres o BICs), y de un Parque Tecnológico. Excepto por este último, localizado en el AMV, los Institutos y los CEEI se localizaron siguiendo el patrón de industrialización difusa de muchos sectores manufactureros en la región, con el objetivo de proporcionar apoyo a las empresas y a las redes o asociaciones de empresas.

La creación de los CEEI en la década de 1980 fue una iniciativa de la Comisión Europea (DG XVI). En la actualidad, los CEEI forman parte de una red europea (EBN) y otra española (ANCES). Se trata de asociaciones sin ánimo de lucro en las que participan agentes públicos y privados.

En L'Alcoià existe un CEEI (CEEI Alcoi) que obtiene la mayor parte de sus recursos del gobierno regional y proporciona los siguientes servicios de apoyo:

- Oficina de empleo destinada a adecuar la oferta y demanda de empleo en el área mediante iniciativas de formación.
- Instalaciones para empresas emergentes con todos los servicios (electricidad, agua, teléfono, seguridad, fax, servicio de correo, centro de recepción de llamadas, fotocopiadora, servicios de administración, etc.).
- Teleservicios como formación a distancia para empresarios, trabajadores y desempleados; Foro CEEI para la cooperación entre empresas y CEEI de la región; asesoramiento para la gestión empresarial y otros servicios de información.

El CEEI Alcoi trabaja en colaboración con los departamentos de promoción económica y las agencias de desarrollo local de los diversos municipios del área y de otras áreas cercanas a las que extiende su campo de actuación

Por lo que respecta a los dos institutos tecnológicos, AITEX (Instituto Tecnológico del sector Textil) y AIJU (Instituto Tecnológico del sector juguetero), se trata de asociaciones privadas sin ánimo de lucro. AITEX agrupa empresas del sector textil y de otros sectores asociados, mientras que AIJU agrupa industrias jugueteras, de plásticos y de otros sectores asociados. A pesar de contar con recursos del gobierno regional, han ido gradualmente pasando a un modelo financiero basado en los ingresos obtenidos por los servicios prestados a las empresas del área. Las principales actividades de AITEX son el asesoramiento en procesos de implantación y certificación de calidad, la introducción de nuevas tecnologías para el desarrollo de programación informática aplicada al sector textil, formación y otras actividades como información, documentación, diseño y moda, etc.

AIJU agrupa a más de 350 empresas, el 50% pertenecientes al sector juguetero y el resto dedicado a la producción de plásticos, molduras y todo tipo de artículos para niños. El instituto contribuye a mejorar la competitividad y el desarrollo industrial mediante la provisión de innovación tecnológica.

Siguiendo a Albertos (2001), los institutos tecnológicos y los CEEI impulsan la innovación y el intercambio de información. Sin embargo, este autor apunta también que más que estimular la creación de nuevas empresas dedicadas a actividades con mayor componente tecnológico, en la CV están contribuyendo a la modernización de sectores tradicionales.

En relación con los servicios a empresas, algunos autores apuntan que en la Comunidad Valenciana (Salom *et al.*, 1999) y, en general, en el Arco Mediterráneo Español (Calvo y López, 1998), faltan centros urbanos capaces de proporcionar a las empresas servicios avanzados (apoyo tecnológico, orientación sobre mercados, publicidad y *marketing*, investigación científica, consejo legal, etc.). Sólo destacan el Área Metropolitana de Barcelona y, en menor medida, el Área Metropolitana de Valencia por su capacidad para proporcionar servicios avanzados a las empresas. En el caso de L'Alcoià, ambas áreas metropolitanas se encuentran demasiado lejanas. Los servicios avanzados juegan un papel importante en el desarrollo tecnológico y la innovación de los entornos industriales y, debido a ello, puede afirmarse que tienen un impacto positivo en la economía local y regional.

Tal como apuntan Salom *et al.* (1999), la escasa demanda de este tipo de servicios por las empresas de L'Alcoià puede explicarse por:

- La ausencia de un centro local capaz de proporcionar este tipo de recursos para las empresas.
- La escasa provisión de servicios avanzados en Alicante, el centro urbano principal más cercano a L'Alcoià.

Además, de acuerdo con Albertos (2001), el empleo en el sector de servicios a las empresas crece en la CV, pero a un ritmo menor que en el conjunto de España. Como consecuencia, la CV no consigue superar el déficit relativo en este tipo de actividades. En el año 2000, había un empleado en servicios a empresas por cada dos empleados en actividades manufactureras en España, mientras que en la CV esta ratio era de 1 a 4.

El desempleo es relativamente elevado. Una de las razones es la incapacidad del sector industrial de generar nuevos nichos de empleo dentro de las nuevas esferas de actividad, ya que las actividades manufactureras más importantes, a pesar de su reciente expansión, generan cada vez menos empleo.

#### 4.1.6 Procesos recientes y tendencias de la actividad económica

Al igual que sucede en el resto del Arco Latino, la configuración económica de las regiones del Arco Mediterráneo Español es demasiado heterogénea. El Arco Latino afronta todavía el reto de evitar un crecimiento concentrado en los

nodos de Barcelona, Lyon, Milán y Roma. Esta polarización dañaría, en última instancia, el desarrollo socioeconómico del conjunto, y del Arco Mediterráneo Español, y su función como área alternativa de crecimiento en la UE (Calvo y López, 1998; Romero, 2001; Albertos, 2001).

Uno de los problemas más serios que puede afrontar el Arco Mediterráneo Español durante los próximos años es la importancia de la economía sumergida que se encuentra tras el dinamismo y desarrollo económico de este territorio (Calvo y López, 1998). Cuando los analistas hablan de la flexibilidad y capacidad de las PYME para adaptarse a los cambios en el mercado y en los ciclos económicos, hay que tener en cuenta que esta capacidad para afrontar condiciones desfavorables deriva, con frecuencia, en una tendencia a esconder parte de su actividad tras los muros de la economía sumergida. Por tanto, paradójicamente, parece que uno de los pilares que sostienen la capacidad relativa del Arco Mediterráneo Español para afrontar con éxito periodos de recesión económica es, al mismo tiempo, una de sus principales debilidades.

Además, el Arco Mediterráneo Español necesita corregir y reconducir la tradicional tendencia a competir mediante ventajas de bajo nivel como precios reducidos y, en general, pérdida de calidad mediante la reducción de costes de producción. En vez de estas estrategias, deberían promoverse ventajas de alto nivel como la innovación, la investigación y desarrollo, y la cualificación de la mano de obra.

Además, tras la etapa expansiva experimentada tras la entrada de España en la UE, en un contexto internacional propicio con precios de la energía bajos, el impacto de la libre circulación en el contexto europeo y la entrada de capital internacional han producido, desde mediados de la década de 1990, una ralentización del crecimiento económico.

Aunque los retos y problemas mencionados no son comunes a todo el Arco Mediterráneo Español y, ni siquiera, a toda la CV, L'Alcoià es un ejemplo paradigmático de muchos de los problemas descritos. Junto a la elevada capacidad e iniciativa emprendedora de la población local, que ha generado una red densa de empresas relativamente innovadoras, frecuentemente basadas en relaciones informales, existen PYME que se aprovechan de la mano de obra local, relativamente barata y con cualificaciones, si no elevadas, específicas. Sólo desde inicios de la década de 1990, las empresas de L'Alcoià invierten en variables de éxito a largo plazo como la innovación, la investigación y la calidad.

En cualquier caso, debemos tener presente que L'Alcoià está especializado en actividades tradicionales y maduras que, en términos económicos globales, se están deslocalizando hacia países menos desarrollados que ofrecen ventajas comparativas para producciones que no necesitan grandes equipos tecnológicos. Para muchos autores las producciones maduras carecen de futuro dado que adolecen de falta de dinamismo y bajos niveles de productividad.

A pesar de esto, durante la década de 1990, los sectores industriales tradicionales en la CV, entre los que se encuentran las producciones textiles y jugueteras, han experimentado unos incrementos relativamente altos de productividad, lo que indica que no pueden considerarse por igual todos los sectores industriales maduros.

Tomás Carpi y Monzón (1998) describen el sector manufacturero tradicional de L'Alcoià y de otras áreas de la CV como todo lo contrario de actividades poco dinámicas y competitivas. De acuerdo con estos autores, el hecho de que la actividad textil y otros sectores maduros se agrupen en aglomeraciones territoriales en forma de distritos industriales, con una elevada especialización laboral e importantes relaciones económicas internas, ha proporcionado ventajas competitivas y dinamismo económico a estas producciones, que carecerían de ellas si se tratase de fenómenos más aislados y reducidos.

Otros autores, a pesar de que reconocen el carácter innovador de estas actividades en L'Alcoià, señalan que la modernización de estos sectores tradicionales tiene limitaciones, dado que se trata de actividades intensivas en mano de obra con una productividad media-baja por trabajador (Salom *et al.*, 2001).

Es difícil responder a la cuestión de si L'Alcoià debe continuar con los intentos de incrementar la productividad en el marco de sectores manufactureros tradicionales o si deben hacerse mayores esfuerzos para desarrollar nuevos nichos de actividad económica. Albertos (2001) afirma que nos hallamos frente a sectores «maduros» que se encuentran en procesos de «rejuvenecimiento» gracias a la introducción de nuevas tecnologías, de sistemas de gestión más eficaces, y a elementos menos tangibles como el diseño y la moda. En todo caso, continuar con una especialización en sectores que, incluso en España, son regresivos, constituye una alternativa de desarrollo peculiar y que pronostica un futuro incierto.

En parte debido a esta especialización en sectores manufactureros tradicionales, se hace especialmente difícil para L'Alcoià diversificar su estructura productiva con nuevas actividades manufactureras y de servicios de elevado valor añadido. En comparación con otras áreas de la CV, L'Alcoià parece destinado a afrontar circunstancias más difíciles en el futuro. Territorios como, por ejemplo, la Plana de Castelló poseen estructuras industriales expansivas, principalmente alrededor de la producción cerámica, de elevada productividad y mayor capacidad para generar nuevas actividades de servicios. Como consecuencia de este proceso, durante la última década, el peso económico de la CV se ha desplazado hacia el litoral y hacia el norte (Salom y Albertos, 2001).

#### 4.1.7 Dinamismo económico, distribución territorial de la actividad y calidad de vida

Hasta el año 2006, la Unión Europea considera a la Comunidad Valenciana como región Objetivo 1. Esto se debe, principalmente, al indicador de renta

per cápita, que, al inicio del periodo de programación 2000-2006, se situaba ligeramente por debajo del 75% de la media de la UE-15. En la actualidad, el indicador de renta per cápita de la región está claramente por encima del 75%, debido, por un lado, a un crecimiento regional significativo y, por otro lado, al efecto estadístico de la entrada de los nuevos países de la Europa del Este. De cara al periodo de programación 2007-2013, la Comunidad Valenciana saldrá, con toda seguridad, del marco prioritario de inversión de la política regional, aunque es probable que exista un periodo de adaptación (*phasing out*) para amortiguar el impacto económico de la no inclusión en el futuro objetivo «Convergencia» (el equivalente al actual Objetivo 1).

**Tabla 4.4** Indicadores de dinamismo económico y calidad de vida. L'Alcoià - Foia de Castalla

Indicador	Región de estudio (a)	Media nacional (b)	Media nacional áreas rurales (c)
PIB per cápita (1998)			
Renta familiar disponible (1)	8.314	8.414,17	8.209,83
Tasa de mortalidad infantil (1997) (2)		7,25	8,32
Médicos por 1.000 habitantes (1996) (3)	2,39	4,14	9,63
Camas de hospital por 1.000 habitantes (1996) (4)	2,8	5,85	6,39
Vehículos privados por 1.000 habitantes (1997) (5)	392,8	414,4	317,8

*Fuentes y notas:*

(1a, 1b, 1c) Anuario Económico de La Caixa 2005 ([www.lacaixa.es](http://www.lacaixa.es)).

(2a) IVE: Moviment Natural de la Població.

(3a) Colegio de Médicos de Alicante.

(4a) Consellería de Sanidad: Mapa de Hospitales de la Comunidad Valenciana.

(5a) IVE: AEMC-99.

(3b, 3c, 4b, 4c) IVE: Indicadores sociales de España, varios años.

(5b, 5c) Anuario Económico de La Caixa, 2005 ([www.lacaixa.es](http://www.lacaixa.es)).

L'Alcoià ha demostrado poseer una economía muy resistente durante el periodo de recesión económica, en parte como consecuencia del papel de las PYME y su capacidad para adoptar formas de economía sumergida. La naturaleza familiar de muchas empresas también ha contribuido a contrarrestar los efectos de la recesión económica dado que las familias incrementan su contribución laboral en los momentos de crisis, sin repercutir en mayores costes salariales.

Frente al reto cada vez más real de la globalización y, por tanto, la competencia a escala global, algunas empresas han impulsado procesos de modernización invirtiendo la relación entre mano de obra y capital a favor de este último. De este modo, las empresas más importantes del área han reforzado su competitividad mediante la introducción de nuevos productos, sistemas de calidad y factores intangibles como el diseño, con la ayuda de actuaciones impulsadas por el gobierno regional, principalmente a través del IMPIVA. Sin embargo, uno de los efectos colaterales más importantes de esta reestructuración ha sido el incremento de la «mortalidad» de pequeñas empresas, lo que a buen seguro ha influido en el nivel de ingresos de las familias.

La evolución de los desequilibrios en la distribución de los ingresos en la región ha sido bastante positiva durante las últimas tres décadas. Como se desprende de la tabla 4.5, ambos coeficientes reducen su valor, principalmente en el intervalo desde 1983 hasta 1998, y ello a pesar de los efectos de la recesión económica que provocan importantes desequilibrios de ingresos.

**Tabla 4.5** Indicadores de desigualdad. L'Alcoià - Foia de Castalla

Indicador	1975	1983	1998
Coefficiente de variación de la renta per cápita comarcal	0,139	0,148	0,091
Índice de Gini de la renta comarcal en relación con la población	0,073	0,074	0,052

Fuente: Salom *et al.*, 2001.

Dado que el envejecimiento poblacional es uno de los signos de las sociedades avanzadas puede resultar interesante analizar la disponibilidad de plazas en residencias geriátricas. En 1999, existían 3 camas en residencias geriátricas por cada 100 personas mayores de 65 años, ratio bastante baja teniendo en cuenta la recomendación de 3,5 camas dada por la Comisión Europea a inicios de la década de 1990. Además, la disponibilidad de centros de día para mayores, menos de 5.000 en España o, lo que es lo mismo, alrededor de 7 centros por cada 10.000 habitantes, es claramente insuficiente. En la Comunidad Valenciana, el porcentaje en 1999 es incluso más bajo, con sólo 2,3 camas por cada 100 personas de más de 65 años, dos tercios de las cuales pertenecen a la iniciativa privada (Romero y Garcés, 2001), aunque los números referentes a centros de día son algo superiores (9 centros por cada 10.000 habitantes).

En L'Alcoià hay 2,7 camas residenciales en centros geriátricos por cada 100 personas mayores de 65 años. Respecto de los centros de día, sólo hay 4 por cada 10.000 personas, lo que significa un número muy reducido en comparación con los ya bajos porcentajes de España y la CV.

Otras variables como los médicos y camas hospitalarias por 1.000 habitantes se sitúan también por debajo de la media española

Por otro lado, la Comunidad Valenciana, al igual que el resto de España, presenta unas ratios de pobreza superiores a la media de la UE. Si consideramos «pobreza» la disponibilidad de menos del 50% de los ingresos medios, aproximadamente el 20% de las familias de la CV quedaría incluida en este grupo (Romero y Garcés, 2001).

#### 4.1.8 Gobernanza

Es conveniente tener presente, al iniciar la argumentación de este apartado, que la Constitución de 1975, junto con el desarrollo de los estatutos de autonomía, apoya y regula la capacidad y el derecho de las comunidades autónomas a decidir y gestionar una parte sustancial de los recursos y políticas económicas. En comparación con el resto de la UE, las regiones españolas han alcanzado una de las cotas más elevadas de descentralización, autogobierno y capacidad de toma de decisiones.

Tal como se ha dicho en el apartado 4.1.5, «Estructura económica y empleo», el diseño y la ejecución de las políticas industriales recaen sobre los gobiernos regionales. Por lo que respecta a educación, sanidad, políticas activas de empleo, servicios sociales, vivienda, medio ambiente, y algunas otras, aunque el gobierno central es competente en la definición de marcos generales legislativos y estratégicos, los gobiernos regionales son, a su vez, los responsables del desarrollo e implementación de la mayoría de políticas públicas. Una excepción importante a esta norma es la gestión del desempleo y los subsidios por desempleo y por jubilación.

En este sentido, no sorprende que las personas entrevistadas o encuestadas apunten a las *conselleries* y organismos del gobierno regional y, con mucha menos frecuencia, a instituciones de los gobiernos central y locales, cuando se les pregunta por las organizaciones que tienen impacto en su vida diaria (Esparcia *et al.*, 1999).

Aunque el gobierno local es, sin duda, la administración más cercana al ciudadano, también es cierto que la transferencia prevista de competencias desde el gobierno central a los gobiernos locales no se ha realizado. La administración local, a pesar de ser la más cercana al ciudadano, se encuentra con una importante limitación de recursos que limita notablemente su capacidad de actuación.

Un aspecto notable del sistema de gobernanza de L'Alcoià es la creación, a inicios de 1999, de un consorcio de comarcas denominado *Consorci de les Comarques Centrals Valencianes*. Se trata de una iniciativa que emana de un programa de la iniciativa comunitaria TERRA (CONCERCOST) que impulsó, mediante la creación de un partenariado público-privado, un proceso de concertación y planificación territorial para el conjunto de las comarcas centrales valencianas.

**Tabla 4.6** Áreas de contacto entre intereses de la sociedad civil y el sector público. L'Alcoià - Foia de Castalla

	N.º de oficinas
(1) Administración local	11
(2) Delegaciones locales de las administraciones regional y central	17
(3) Delegaciones locales de agencias estatales o regionales	1*
(4) Programas de desarrollo local (ej. LEADER)	1*

*Fuente y notas:* elaboración propia.

(3)\*: Militar.

(4)\*: Agencia de Desarrollo Local de Ibi (APROIBI).

Existen otras instituciones relevantes de gobierno en el área de estudio como la Mancomunitat Foia de Castalla y la Mancomunitat El Xarpolar. Se trata de agrupaciones de municipios que deciden gestionar algunos de sus servicios de forma conjunta, normalmente con el fin de reducir costes y hacer viable la provisión de mejores servicios. Por ejemplo, la Mancomunitat Foia de Castalla, constituida por los municipios de Castalla y Onil, gestiona la depuración de aguas, los servicios sociales y, además, ha conseguido financiar un puesto de Agente de Desarrollo Local.

En el caso de la Mancomunitat El Xarpolar, sus objetivos son poco habituales. Agrupa a dos municipios de L'Alcoià (Benifallim y Penàguila), otros dos de la Marina Alta y la mayoría de los del Comtat. En términos geográficos, agrupa los municipios de La Montaña alicantina que, debido a los problemas de aislamiento y ruralidad, afrontan problemas comunes, como la pérdida de población o el envejecimiento. Los municipios que pertenecen a esta mancomunidad no sólo comparten servicios habituales como la limpieza urbana o la recogida de basuras, sino que también trabajan conjuntamente en un proceso de planificación estratégica que incluye campos como el desarrollo económico, el turismo y la cultura.

#### 4.1.9 Economía social

En el marco de la economía social de la Comunidad Valenciana destacan las cooperativas de productores (cooperativas agrícolas y cooperativas de trabajo asociado) por el grado de desarrollo que han alcanzado en cuanto a empleo, dimensión económica e impacto social. El número de estas cooperativas se ha incrementado durante los últimos 15 años; incluso durante el periodo de crisis 1991-1995, en el que se registró una fuerte pérdida generalizada de empleo, el sector cooperativo creció (Tomás Carpi y Monzón, 1998).

En L'Alcoià, la presencia e importancia de las cooperativas de trabajo asociado (CTA) es más importante que la de las cooperativas agrarias. Entre las



CTA, las del sector servicios han incrementado su peso específico durante los últimos años, especialmente en actividades consideradas como nuevos yacimientos de empleo (servicios domésticos, servicios culturales y de ocio, actividades de protección del medio ambiente, etc.).

La mayoría de las CTA de la Comunidad Valenciana tienen menos de 25 empleados y se han constituido durante los últimos 15 años, aunque un porcentaje significativo se inició en la década de 1980 como reacción a la crisis y reestructuración industrial. Estas cooperativas se han especializado, dentro del sector manufacturero, en actividades intensivas en mano de obra, con escasas barreras de entrada; esto es, en las actividades más tradicionales y maduras (textil, industria metalúrgica, calzado, mueble, etc.). En L'Alcoià y las comarcas vecinas, la mayoría de las CTA pertenecen al sector manufacturero (43,6%) y a «otras actividades industriales» (8%) como reflejo de la estructura económica industrial del área.

El cooperativismo agrario en L'Alcoià es poco relevante, como consecuencia de la especialización industrial. Aun así, existen algunas iniciativas relevantes en el sector de producción de aceite de oliva, y de frutos secos. Por su parte, las cooperativas de crédito están poco desarrolladas en comparación con el resto de la región. En todo caso, la contribución de estas últimas a la economía social es mínima, si exceptuamos el sector agrario.

Se ha detectado un desarrollo extraordinario del sector asociativo en el campo de los servicios de bienestar social. Existen asociaciones, fundaciones y cooperativas dedicadas a la tercera edad, los discapacitados, la atención familiar, la infancia y los jóvenes (Tomás Carpi y Monzón, 1998). Su carácter de organizaciones sin ánimo de lucro y su capacidad para integrar voluntarios son dos de sus rasgos más destacables. Además, en la CV se está incrementando el número de centros públicos de gestión privada, lo que indica una vía de cooperación entre el sector público y el sector asociativo.

Sin embargo, hay que puntualizar que la mayoría de los centros dependen de mecanismos de financiación pública, lo que supone importantes problemas potenciales de vulnerabilidad, dependencia de coyunturas políticas e irregularidad en los pagos de la Administración. Un análisis financiero de estas entidades indica que se trata de un sector muy atomizado, en el que la mayoría de centros manejan presupuestos inferiores a los 30.000 €. En cuanto a su localización geográfica, más de la mitad (51,2%) están en la provincia de Valencia, pero casi un tercio (30%) están en la de Alicante.

Existe un número importante de asociaciones dedicadas a la promoción del desarrollo industrial, redes empresariales y asociaciones de empresarios. Ya se ha mencionado el papel fundamental de las asociaciones privadas sin ánimo de lucro como AITEX y AIJU en la modernización del tejido industrial del área de estudio. Además de estas organizaciones, existen otras asociaciones y redes que son reflejo del dinamismo del sector manufacturero en L'Alcoià (COCI,

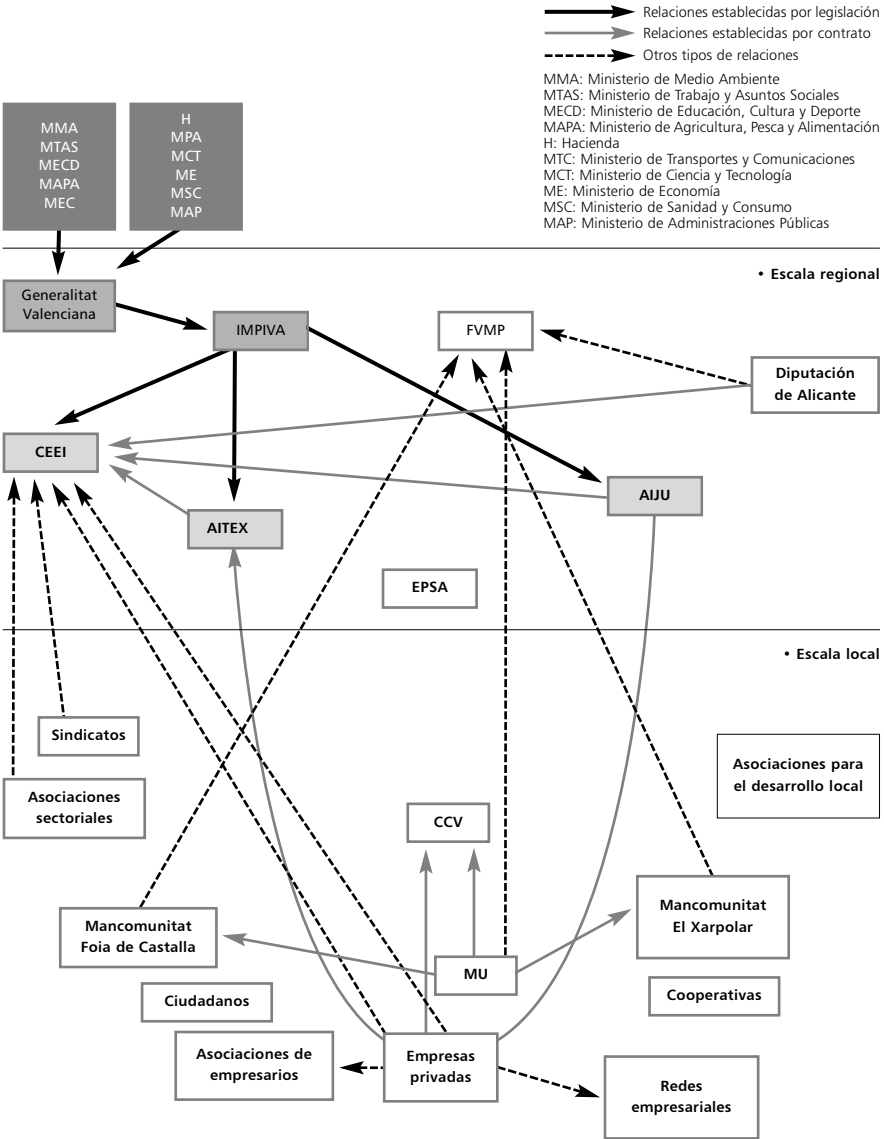


Figura 4.3 Mapa institucional de L'Alcoià - Foia de Castalla

IBIAE, AEFJ, ACI, DATO).<sup>2</sup> El resto de asociaciones son principalmente de carácter social (culturales, de protección de la naturaleza, de vecinos, etc.).

2. COCI (Cámara Oficial de Comercio e Industria de Alcoi), IBIAE (Asociación de Empresarios de Ibi), AEFJ (Asociación Española de Fabricantes de Juguetes), ACI (Asociación de Comerciantes de Ibi) y DATO (Asociación de Empresarios del Área de Alcoi).

Destacan, en este campo, dos tipos de asociaciones con gran tradición: las bandas de música y las asociaciones de moros y cristianos (*filaes*).

La participación de los ciudadanos en los comicios (locales, regionales y generales) es elevada, mayor en el caso de las elecciones generales que se consideran más influyentes en las decisiones políticas con impacto en el entorno local.

#### 4.1.10 Otros aspectos del capital humano y social

Siguiendo a Romero y Garcés (2001), pueden apuntarse algunos rasgos comunes que caracterizan la sociedad española:

- (i) el sistema educativo ha experimentado, durante las últimas dos décadas, importantes mejoras;
- (ii) el % de población entre 15 y 24 años con estudios posteducativos finalizados, es significativamente menor que la media europea;
- (iii) el gasto por estudiante en educación secundaria y universitaria no alcanza el 70% de la media de la UE.

A pesar del importante esfuerzo realizado durante las últimas décadas, la Comunidad Valenciana es un claro ejemplo de escasez de recursos públicos para extender la educación infantil y la educación de adultos;

**Tabla 4.7** Indicadores de capital humano. L'Alcoià - Foia de Castalla.  
Población total mayor de 15 años

Indicador	Región de estudio (a)		Media nacional (b)		Media nacional áreas rurales (c)	
	Homb.	Muj.	Homb.	Muj.	Homb.	Muj.
Población total mayor de 15 años	41.728	45.231	16.618.000	17.159.558	4.000.963	4.196.690
Analfabetos (%)	1	4	1,8	4,6	2,5	6,2
Sin estudios (%)	19,5	23,6	20,3	22,9	26,2	27,5
Estudios primarios (%)	38,5	37,8	34,1	34	35	33,3
Estudios secundarios (%)	35,4	30,5	36,2	32,2	31,7	27,2
ESO (%)	23	20,7				
Bachillerato (%)	12,3	9,8				
Universitarios (%)	5,1	3,6	7,6	6,3	5,9	6,4

(a) IVE: Infocenso 2001.

(b) INE: Censo de Población de 2001.

(c) INE: Censo de Población de 2001.

Merece la pena mencionar la localización en Alcoi de una extensión de la Universidad Politécnica de Valencia, la Escuela Politécnica Superior de Alcoi, especializada en estudios técnicos muy cercanos a la estructura industrial de la comarca. Se trata de un intento de estimular y nutrir el tejido empresarial de L'Alcoià y las comarcas industriales cercanas, mediante formación universitaria como Ingeniería de Organizaciones Industriales, Ingeniería Industrial Técnica (con diversas especialidades entre las que se incluyen los textiles), Administración y Dirección de Empresas, etc.

#### 4.1.11 El entorno de la política regional

La Comunidad Valenciana mantiene el estatus de región Objetivo 1 hasta finales de 2006, por lo que L'Alcoià se incluye, a todos los efectos y para este periodo, como territorio elegible para los programas de financiación de la UE. Por otro lado, como se ha dicho anteriormente, es muy probable que la región mantenga, durante un periodo de unos dos años tras 2006, un estatus transitorio (*phasing out*) que le permita beneficiarse de prioridades de financiación de la UE más allá del horizonte 2006.

**Tabla 4.8** Indicadores de marco e impacto de la política regional. L'Alcoià - Foia de Castalla

Indicador	L'Alcoià
% territorio elegible Objetivo 1 (2001) (1)	100
% población elegible en programas nacionales (anexo 6, véase CD adjunto) (2001)	100
% gasto Fondos Estructurales sobre el PIB (2001)	
% gasto Fondos Estructurales dedicado a infraestructuras de transporte (2000) (2)	92,8
Número de grupos LEADER o PRODER (2001)	0

Fuente y notas:

Dirección General de la Pequeña y Mediana Empresa: Subvenciones y Ayudas (2001).

(2) Presupuestos de la Generalitat Valenciana 2000.

La estructura económica de la comarca está marcada por el predominio de las actividades manufactureras y una presencia marginal de las actividades primarias. Además, se trata de un territorio bastante poblado. Todos estos rasgos impiden que se haya podido beneficiar de programas de desarrollo rural como la iniciativa comunitaria LEADER o el programa PRODER, que están presentes en todas las comarcas circundantes

En lo que se refiere a programas nacionales, de unos 20 programas analizados, L'Alcoià es elegible en todos los casos (anexo 6, véase CD adjunto) aunque, en función de sus objetivos y mecanismos de actuación, unos parecen

más adecuados que otros para la comarca. Parece oportuno abogar por programas de mejora de las estructuras empresariales en PYME, apoyo a las infraestructuras de transporte, apoyo a las cooperativas y otras agrupaciones asociativas, formación para desempleados, y apoyo a la ejecución de proyectos relacionados con las NTIC, por sus beneficios potenciales en el área. En todo caso, se necesita un conocimiento más profundo para estimar el impacto potencial de estas medidas, dado que la falta de información sobre presupuestos totales en las medidas arriba mencionadas nos impide evaluar la capacidad de estos programas para mejorar las condiciones socioeconómicas del área.

#### 4.1.12 Los recursos y la actividad turística

Durante los últimos 40 años, el turismo se ha convertido en una de las actividades más importantes, si no la principal, de la economía regional, tal como refleja su partición en el PIB regional y el porcentaje del empleo total que genera. En la Comunidad Valenciana, el producto turístico predominante está asociado a un modelo masivo y de bajo coste de «sol y playa». Sin embargo, desde la década de 1980, se han sentado las bases para la aparición de modelos turísticos complementarios, como el cultural, el rural y el urbano. Estas nuevas modalidades suponen un porcentaje muy escaso de la actividad turística regional en cualquier indicador que tomemos, aunque más que competir con el masivo mercado de sol y playa se trata de incorporar la actividad turística en las estrategias de algunos territorios que no han explotado sus recursos hasta tiempos recientes.

**Tabla 4.9** Indicadores de la actividad turística. L'Alcoià - Foia de Castalla

Indicador	Región de estudio (a)	Media nacional (b)	Media nacional áreas rurales (c)
% del PIB (1)	—	10,8	—
Camas turísticas por 1.000 habitantes (1997) (2)	6,2	32,3	25,9
Empleo (% del total) (3)	—	11	—

*Fuentes y notas:*

(1) BBV: La Economía Española (2001).

(2a) Agencia Valenciana de Turisme: Oferta Turística Municipal y Comarcal 2000.

(2b, 2c) INE: Estadística de ocupación y movilidad en los hoteles de España 1999.

(3c) BBV: La Economía Española (2001).

En L'Alcoià se está produciendo el desarrollo de algunas de estas nuevas modalidades turísticas. Algunos expertos apuntan a la posibilidad de que L'Alcoià y otras comarcas de similares características se incorporen al mer-

cado de «sol y playa» como productos complementarios, con el fin de que todo el territorio se beneficie de las posibles sinergias que aparecerían (Vera y Baños, 2001).

En este sentido, L'Alcoià ofrece una combinación equilibrada de paisajes de montaña y microclima específico. A parte del Carrascar de la Font Roja, uno de los dos únicos parajes de interior protegidos en la región, la comarca cuenta con otros lugares destacables, como las construcciones moriscas de acumulación de nieve (*neveres*), repartidas por todo el territorio, o la Serra Mariola, conocida por sus vistosos paisajes y la abundancia de plantas aromáticas. Por otro lado, gracias a la utilización experta de la tierra por parte de los agricultores a lo largo de la historia, se han generado paisajes culturales de elevado interés y atractivo.

En contraposición, las infraestructuras de carretera y ferrocarril distan de proporcionar un servicio óptimo de comunicación entre el litoral, en el que se localiza el mercado turístico costero, y el interior, dado que se ha favorecido principalmente la comunicación costera norte-sur. Además, en un territorio que ha sufrido importantes transformaciones por la elevada presión poblacional a lo largo de la historia, no encontramos estrategias claramente definidas para prevenir, regular y aprovechar el turismo rural o ambiental, que podría proporcionar recursos económicos y actividad productiva al tiempo que se respeta la capacidad de cargas del medio. Del mismo modo, el patrimonio histórico y cultural (centros urbanos de importancia histórica como Alcoi, arqueología industrial, paisajes aterrizados, etc.) no se ha aprovechado para el diseño de una estrategia turística diferenciada.

L'Alcoià cuenta con una oferta de alojamientos turísticos limitada pero creciente. Además de las áreas de residencias secundarias que se extienden por la comarca, el centro urbano de Alcoi cuenta con un número importante de camas hoteleras en relación con la función de centro industrial. En el resto de la comarca se está desarrollando un turismo rural incipiente que ha favorecido la creación de pequeños hoteles, casas rurales y *campings*, en muchos casos a partir de políticas públicas de apoyo.

Una estrategia turística para el área debería orientarse a potenciar un producto turístico diferenciado, dirigido a segmentos de demanda medio-altos. Del mismo modo, se recomienda combinar el desarrollo de una oferta adecuada de alojamientos con una oferta de actividades complementarias que incluya pequeños museos, actividades de ocio, cocina local tradicional, etc., así como la participación en estrategias conjuntas de promoción.

De acuerdo con Vera y Baños (2001), algunas ciudades medias de las Comarcas Centrales Valencianas, entre las que se encuentra Alcoi, tienen la oportunidad, gracias a su patrimonio histórico y cultural, de ofrecer nuevas orientaciones empresariales a su población y reforzar, de este modo, su estructura económica.

#### 4.1.13 Conclusiones e hipótesis

Sánchez (1999) señala que existen una serie de factores que han jugado un papel fundamental en el desarrollo de L'Alcoià y de otras áreas que presentan un dinamismo económico relativo y localizaciones geográficas poco favorables (por su aislamiento de los centros urbanos y económicos). Estos factores pueden funcionar a modo de hipótesis explicativas de los motivos por los que un territorio como L'Alcoià ha alcanzado unos niveles de desarrollo superiores a los que podrían esperarse si atendemos sólo a criterios de localización geográfica. Estos factores son:

- (i) Un sistema urbano relativamente denso y jerarquizado, con centros urbanos capaces de soportar actividades industriales con la provisión de los servicios básicos necesarios.
- (ii) Disponibilidad de recursos humanos, gracias a la temprana diversificación productiva que evitó el drenaje de trabajadores agrarios que se produjo en otras áreas y favoreció la capacidad emprendedora de la población.
- (iii) La existencia de una actividad agrícola que permite la obtención de ingresos complementarios, recursos productivos y mecanismos de integración familiar. Todo ello contribuye a la reproducción de la mano de obra y favorece la capacidad emprendedora. La presencia de pequeños propietarios suele ser un entorno favorable, ya que facilita la acumulación inicial de capital que puede invertirse posteriormente en actividades no agrarias.

Hoy L'Alcoià se sitúa en una encrucijada con dos caminos que se abren hacia el futuro: por un lado, el camino hacia una mayor modernización y diversificación; por otro lado, el camino de la continuidad que implica el abuso de factores como la mano de obra barata. De la elección del camino correcto dependerá la disponibilidad de vías de ingreso para las familias del área. La importancia que dan las instituciones públicas a la modernización productiva y a la introducción de nuevas ramas de actividad, incluidos los servicios, hace prever algún futuro impulso del gobierno regional en la dirección del primer camino.

Para finalizar, no debe olvidarse que L'Alcoià ha probado, desde tiempos inmemoriales, su capacidad para afrontar y superar condiciones adversas, manteniendo su desarrollo, y ello a pesar de las deficientes infraestructuras de comunicaciones y de la escasez de servicios especializados. No debemos, por tanto, subestimar la capacidad de este territorio para continuar con los procesos de diversificación productiva incorporando nuevas actividades. El sector servicios presenta también oportunidades para reforzarse, aunque su futuro dependerá principalmente de la función que Alcoi puede desempeñar con respecto a su comarca y a las comarcas circundantes.

## 4.2 Presentación de las áreas de estudio (II). Región B: Camp de Morvedre - Alto Palancia<sup>3</sup>

### 4.2.1 Descripción general del territorio

El Camp de Morvedre es una comarca de la Comunidad Valenciana localizada en la frontera entre las provincias de Castellón y Valencia, y a tan sólo 25 kilómetros de la ciudad de Valencia. Además de abarcar toda la comarca del Camp de Morvedre, el estudio se centra también en una pequeña parte de la comarca del Alto Palancia. Un sector que ocupa una extensión de 137,5 km<sup>2</sup> con una población de unos 8.000 habitantes y que cuenta con 3 municipios, escogidos por vertebración a lo largo de la autovía Sagunto-Burgos (N-333), con unas características socioeconómicas similares a las de la comarca del Camp de Morvedre. La población central de este espacio es Segorbe, situada a 31 km de Sagunto y a 57 km de Valencia, en una valle encajado entre las sierras Calderona y Espadán, ambas declaradas parque natural.

Estamos, por tanto, ante un territorio de final de valle abierto al mar Mediterráneo, aproximadamente de 400 km<sup>2</sup> y con una población cercana a los 90.000 habitantes (Padrón Municipal de Habitantes, 2005). El principal centro urbano es Sagunto, localizado a sólo 26 km al norte de Valencia, con aproximadamente 70.000 habitantes, aunque por su importancia histórica destaca Segorbe, en el extremo interior del área de estudio, centro comarcal del Alto Palancia.

El nombre de Hanibal, la prosperidad de un importante centro urbano romano y el castillo medieval dominan la imagen de la comarca que debe su dinamismo histórico a su localización estratégica en un cruce principal de caminos entre la ruta costera mediterránea y el enlace con Aragón y el norte Atlántico.

Se trata de un territorio llano, delimitado por el mar Mediterráneo al este, la Serra Calderona al suroeste y la Serra Almenara al noroeste. El área está dominada por el curso bajo de río Palancia y configurada principalmente por sus depósitos. Pueden diferenciarse cuatro subáreas: las tierras altas del curso medio del Palancia, en las que se localizan los núcleos de Segorbe, Soneja y Sot de Ferrer; Les Baronies, las tierras a ambos lados del río; la llanura costera en la que se encuentra Sagunto; y Les Valls, situada al abrigo de la Serra Almenara y protegida de todos los vientos menos del levante. El curso del río aparece, con frecuencia, completamente seco debido a su régimen mediterráneo.

3. La estructura de presentación de la región tipo B el Camp de Morvedre - Alto Palancia sigue las mismas pautas que la de L'Alcoià que la ha precedido. Con el fin de evitar repeticiones innecesarias se han excluido las descripciones de la situación regional y nacional en relación con diversos aspectos (infraestructuras de transportes y comunicaciones, empleo, sistema administrativo, etc.) que ya se habían presentado, de forma contextualizada, en el caso de L'Alcoià.



neo, pero también por causa de uso intensivo de sus aguas. Se trata de un área privilegiada para la agricultura y, de hecho, nos encontramos ante un espacio de fuertes contrastes entre el núcleo industrial y urbano de Sagunto y su puerto, y el resto de la comarca, que constituye un espacio eminentemente agrario (Rosselló, 1995).

La accesibilidad con respecto a los principales centros económicos y poblacionales es muy elevada. El área se halla conectada por autovía y tren de cercanías a Valencia y, desde allí, mediante diversos sistemas de transporte a Madrid, Barcelona y otros centros urbanos europeos (Bruselas, Frankfurt).

El sistema urbano se caracteriza por la ausencia de centros intermedios. Sólo Sagunto supera los 50.000 habitantes, mientras que el siguiente centro urbano en importancia, Segorbe, tiene alrededor de 8.000 habitantes, y el resto no supera en ningún caso los 3.000 habitantes.

En Sagunto destaca la combinación de dos realidades urbanas. El centro histórico descansa en las laderas de un promontorio, a escasos 4-5 kilómetros de la costa, mientras que el puerto de Sagunto constituye un entorno urbano de mayor tamaño localizado en la costa y cuyo crecimiento se explica por la presencia histórica de una industria exógena metalúrgica y siderúrgica construida para aprovechar los recursos minerales de la mina de Ojos Negros en Teruel.

Entre 1970 y 1981, la comarca registró un fuerte crecimiento demográfico (superior al 10%) debido principalmente a la demanda continuada de mano de obra para la industria siderúrgica y metalúrgica. Desde 1980, el crecimiento demográfico se ha ralentizado e, incluso, en ciertos periodos, se ha estancado por completo, en relación con el cierre de los Altos Hornos del Mediterráneo y la crisis industrial subsiguiente.

Con la excepción de Sagunto, nos encontramos ante un territorio eminentemente agrario, con núcleos poblacionales de escasa entidad, y con un fuerte monocultivo de cítricos que suponen más del 50% de la tierra. A pesar de este predominio en cuanto extensión territorial, la importancia económica de la agricultura es reducida dado que supone menos del 10% de la ocupación.

Por tanto, nos encontramos frente a un territorio con una fuerte concentración de la actividad económica y de la población. Sagunto, que en la actualidad puede ser considerado como un centro de servicios, ha sido, durante gran parte del siglo XX, un centro de actividad industrial.

Tras un periodo en el que la única actividad era el almacenamiento y la exportación de hierro de Teruel, en el año 1922 se levantaron los altos hornos de la empresa siderometalúrgica Siderúrgia del Mediterráneo. La factoría pronto alcanzó elevados niveles de producción (260.000 t de acero en 1929), aunque en seguida llegó un importante periodo de recesión durante la década de 1930 debido a una combinación de factores económicos y políticos. En 1940, la compañía, en situación de quiebra, fue absorbida por los Altos Hornos de Vizcaya, que impulsó la producción en la planta de Sagunto manteniéndola hasta los primeros años de la década de 1970.



donde se pensaba implantar la transformación en caliente. Suelo barato y una red de comunicaciones centrada en la A-7, la futura autovía Sagunto-Somport y el puerto, parecen ser los nuevos alicientes.

### *Justificación de la selección del Camp de Morvedre - Alto Palancia como región B*

Accesibilidad es uno de los rasgos que definen mejor la comarca. El área está recorrida, de norte a sur, por la autopista A-7, que discurre entre la frontera francesa y la portuguesa a lo largo del litoral mediterráneo. Por otro lado, el área se localiza en el punto de llegada de la autovía denominada Mudéjar, que discurre a lo largo de Aragón hasta la frontera con Francia (Somport).

Por otro lado, Sagunto se encuentra conectada por tren con Valencia mediante una línea de cercanías con un servicio rápido y frecuente que supone una alternativa de transporte hasta el centro nodal de Valencia y, desde allí, a los servicios de transporte por tren o avión. El puerto de Sagunto está especializado en funciones complementarias del de Valencia, como la importación de frutas desde países del hemisferio sur.

La comarca del Camp de Morvedre y el eje del Valle del Palancia que constituyen la región de estudio tipo B presentan, desde nuestro punto de vista, un potencial humano y económico importante. Su nivel de dinamismo y desarrollo económico actual se sitúa claramente por debajo de lo que cabría esperar de acuerdo no sólo a su localización geográfica, sino a sus recursos. El impacto del cierre de los altos hornos en la población de la comarca fue dramático y afectó profundamente a los cimientos de la economía y la sociedad local. A pesar de las iniciativas públicas y de los variados intentos, no parece que, hasta la fecha, las nuevas empresas, principalmente PYME, hayan cubierto el vacío causado por el desmantelamiento de la industria siderometalúrgica. Esta peculiar combinación de factores convierte este espacio en un lugar idóneo para testar el modelo de territorio tipo B que propone el proyecto AsPIRE.

## 4.2.2 Localización, transporte y comunicaciones

### *Infraestructuras de transporte*

En primer lugar, debe tenerse en cuenta la localización del Arco Mediterráneo Español (AME), que, junto con el resto del Arco Latino, y a causa de su dinamismo socioeconómico durante las dos últimas décadas, ha sido considerado como el norte del sur de la UE (Romero, 2001). En el caso particular del Camp de Morvedre debemos tener, además, en cuenta su localización en el área española más dinámica (el Anillo Español), cuyo perímetro se dibuja por los cen-

tros urbanos de Valencia, Madrid, Bilbao y Barcelona, con el eje del valle del Ebro y la ciudad de Zaragoza en su centro. Por tanto, se trata de una localización, en principio, muy ventajosa.

La localización con respecto a las principales infraestructuras presentes y futuras de transporte y comunicaciones es óptima: en la conexión de dos de las principales carreteras (autopista A-7 y autovía Mudéjar), en la entrada de la circunvalación de Valencia que conecta con la autovía A-3 a Madrid, en la línea ferroviaria Valencia-Barcelona, con un servicio de cercanía rápido y frecuente, en el eje ferroviario Sagunto-Zaragoza, paralelo a la autovía «mudejar» que puede llegar a convertirse en una línea de alta velocidad.

En resumen, la accesibilidad desde el área a los principales centros económicos de España es elevada. La distancia-tiempo por carretera es baja (Valencia, 21 min; Barcelona, 3h 26 min; Madrid 4h) y los aeropuertos internacionales de Madrid y Barcelona, además del aeropuerto regional de Valencia, se sitúan a las distancias ya señaladas.

El puerto de Sagunto, gestionado por la Autoridad Portuaria del puerto de Valencia, complementa, como se ha mencionado, las actividades de dicho puerto gracias a su especialización en la importación de frutas. La actividad principal se centra en el transporte de mercancías pero sus actividades futuras pueden variar en función de las demandas económicas y sociales. La posible inclusión en el puerto de Valencia de escalas de crucero podría, a medio plazo, convertir el puerto de Sagunto en una terminal de carga de contenedores para permitir el desarrollo de instalaciones de ocio en el puerto de Valencia.

**Tabla 4.10** Indicadores estándar relativos a la perifericidad (a).  
Camp de Morvedre - Alto Palancia

Indicador	Región de estudio (a)	Media nacional (b)	Media nacional áreas rurales (c)
Indicador de Referencia Perifericidad Espacial (IRPE) (1)	71	69	36
Indicador Nacional Perifericidad Espacial (INPE) (2)	--	--	--
Km de autopista/autovía por km <sup>2</sup> (2000) (3)	0,12	0,012	0,008
Km de carretera por km <sup>2</sup> (2000) (4)	0,41	0,31	0,28

Fuentes y notas:

(1a, 1b, 1c) IRPUD.

(2a, 2b, 2c, 2d) Eurostat REGIO database: Table tr-t1.

(3b, 4b) Ministerio de Fomento 2001. Red Nacional de Carreteras.

(3c, 4c) Ministerio de Fomento: Anuario Estadístico 2001.

(5a, 5b, 5c) INE: Anuario Estadístico de España 2000.

**Tabla 4.11** Indicadores estándar relativos a la perifericidad (b). Camp de Morvedre - Alto Palancia

	<b>Distancia por carretera (km) (1)</b>	<b>Tiempo en la combinación más rápida (2)</b>	<b>Tiempo de transporte mercancías (3)</b>
Desde la principal ciudad del área de estudio a la capital nacional (km) (a)	364	2h 49' coche + avión	7h 25'
Desde la principal ciudad del área de estudio a Bruselas (km) (b)	1.690	4h 24' coche + avión	22h 17'
Desde la principal ciudad del área de estudio a las 3 ciudades más cercanas de de 100.000 habitantes (c)	284'9	3h 05' coche	4h 03'
Desde principal ciudad área de estudio al aeropuerto regional (Valencia) / nacional (Barcelona) / más cercano (d)	37'4 / 324	29' coche / 2h 14' coche + avión	38' / 4h 32'

*Fuentes y notas:*

(1a, 1b, 1c, 1d) IRPUD.

(2a, 2b, 2c, 2d) Iberia (Líneas Aéreas de España) [www.iberia.es](http://www.iberia.es) y Mapa Oficial de Carreteras 2000.

(3a, 3b, 3c, 3d) IRPUD.

(d) IRPUD, Iberia (Líneas Aéreas de España) [www.iberia.es](http://www.iberia.es).

### *Infraestructuras relacionadas con las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones*

Si tenemos en cuenta la situación general española y el estado de las infraestructuras y costes de provisión de las NTIC, podemos afirmar que el Camp de Morvedre se encuentra en circunstancias similares a las de la región A. Sagunto posee más servicios y a mejor precio que el resto del área. La fibra óptica y el cable están disponibles sólo en la capital comarcal.

La expansión del servicio de ADSL es todavía muy limitada. Se trata de la única alternativa viable para las áreas menos pobladas cuya infraestructura telefónica es capaz de soportar la nueva tecnología ADSL.

#### 4.2.3 Recursos naturales y medio ambiente

El área se incluye en el dominio climático mediterráneo. Clavero (1994) incluye la comarca en la región climática denominada «llanura litoral norte», que se caracteriza por: (i) una precipitación media alrededor de 450 mm que se

incrementa a medida que avanzamos hacia el norte, con un máximo en otoño, un pico secundario en primavera, y un periodo seco de 4 meses en verano; (ii) una temperatura media de 10 °C en enero y de 25 °C en julio y agosto, con frecuentes brisas marinas que moderan la temperatura e incrementan la carga de humedad del aire, especialmente en verano.

El Camp de Morvedre - Alto Palancia tiene importantes problemas de calidad y escasez de recursos hídricos. Como consecuencia, sus aguas no pueden aprovecharse para consumo humano e incluso, en su tramo final, tampoco son aprovechables para usos agrícolas debido a las intrusiones de agua salada del mar.

En cuanto a los recursos ambientales y paisajísticos, el espacio litoral ofrece los ejemplos más interesantes. Los marjales prelitorales (Marjal i Estanys d'Almenara), con una extensión de 1541 ha, están incluidos desde 2001 en el Catálogo de Zonas Húmedas de la Comunidad Valenciana. Al sur del puerto de Sagunto encontramos otra área de marjales (Marjal dels Moros), de 665 ha, clasificada por la Directiva 79/409/CE de la UE como ZEPA (Zona de Especial Protección para las Aves) gracias a su importancia como zona de paso y nidificación de aves migratorias.

El área litoral próxima a Sagunto configura un paisaje muy transformado. Además del impacto de la escollera del puerto de Sagunto, que causa un proceso de acumulación de sedimentos en su vertiente norte y el efecto opuesto al sur, no puede olvidarse el impacto de la actividad industrial que ha caracterizado durante muchas décadas a esta comarca. Entre 1923 y 1983, las actividades siderúrgicas y metalúrgicas arrojaron sus escombros a la costa. Pardo (1991) señala que los peores años fueron los transcurridos desde 1970 hasta el cierre de la planta. En este periodo se arrojaron entre 250.000 y 330.000 toneladas de escombros anuales. El resultado fue un incremento artificial del área costera que, ente 1960 y 1990, ganó 350 metros de escombros compuestos por cal, sílica y aluminio, todos ellos muy resistentes a la erosión.

#### 4.2.4 Estructura y distribución de la población

El área de estudio ha registrado las tendencias demográficas habituales en el conjunto de las sociedades occidentales: una ralentización de la dinámica demográfica natural (disminución de las tasas de natalidad y mortalidad) y un proceso de envejecimiento demográfico. En los últimos 10 años, al igual que ha sucedido en la mayoría de regiones españolas, se ha producido un intenso flujo de entrada de población inmigrada que ha elevado el porcentaje de población extranjera de un 2% en 1995 a, aproximadamente, un 12% en 2005.

Con la ayuda de este impulso poblacional reciente, podemos afirmar que el área de estudio constituye un territorio poblado, aunque el sistema de asenta-

mientos sea un tanto desequilibrado tal como se ha explicado anteriormente. Esta descripción nos lleva a afirmar que estamos ante un territorio dual: por un lado, Sagunto, con una estructura económica y social de carácter urbano, centrada en la industria y los servicios; por otro lado, el resto de la comarca, que responde a un perfil más rural, con pequeños asentamientos poblacionales y predominio de las actividades primarias. Cabría destacar una tercera tipología constituida por el municipio costero de Canet d'Enberenguer, que se ha especializado en actividades turísticas bajo la forma de playa familiar.

Podríamos hablar de cierta macrocefalia por la ausencia de otros centros intermedios en la comarca. Sin embargo, deben tenerse en cuenta una serie de factores: por un lado, se trata de una de las comarcas menos extensas de la región, lo que dificulta el desarrollo de más ciudades medias; por otro lado, en un radio de 45 km pueden encontrarse aglomeraciones importantes como el área metropolitana de Valencia (1,5 millones de habitantes), Castellón (139.712 habitantes) Lliria (16.300 habitantes, la Vall d'Uixó (28.972) y Onda (19.110), que configuran un territorio equilibrado desde el punto de vista del poblamiento.

El crecimiento poblacional experimentado, en algunos momentos de forma intensa, por la comarca se ha concentrado en el centro urbano de Sagunto. El resto de asentamientos ha tenido comportamientos diferentes: los más pequeños (menos de 1.000 habitantes) han registrado pérdidas de población, mientras que los centros de entre 1.000 y 3.000 habitantes han registrado pequeñas ganancias de población, actuando frecuentemente como puntos intermedios en los movimientos de población hacia centros mayores.

#### 4.2.5 Estructura económica y empleo

La estructura económica del AME adolece de una orientación hacia actividades manufactureras. Esta configuración se repite en el área de estudio de forma que, tanto la ocupación en actividades manufactureras como el valor añadido que aporta este sector, se sitúan por encima de la media española.

Sin embargo, a diferencia del carácter endógeno del desarrollo industrial de L'Alcoià, el origen, desarrollo y mantenimiento de las actividades industriales del Camp de Morvedre se deben a diferentes estrategias de capital externo y políticas públicas. De este modo, el «nacimiento» de la actividad industrial en la comarca tuvo lugar en 1917, a partir de la inversión de un grupo de empresarios vascos que fundó la compañía Siderúrgica del Mediterráneo. Durante 5 años, su principal actividad fue el almacenamiento y exportación del hierro proveniente de Ojos Negros (Teruel), pero en 1922 inició sus actividades el primer alto horno. La posterior absorción de la empresa por parte de otra iniciativa vasca (Altos Hornos de Vizcaya) supuso un notable incremento de la dimensión y actividades de la compañía. El periodo final se caracterizó, como se ha dicho, por el intento del gobierno central de establecer

una moderna factoría siderúrgica denominada IV Planta Siderúrgica Integral, que nunca llegó a ejecutarse.

Gracias al impulso del gobierno central y de algunos grupos empresariales locales durante la primera mitad de la década de 1970, se estableció un nuevo modelo de industrialización en la región (Salom y Albertos, 1995). Se trataba de un modelo dirigido a atraer el establecimiento de empresas multinacionales y grandes empresas manufactureras de capital español o extranjero. Algunos casos que sirven para ejemplificar este modelo son el establecimiento de Ford en Almussafes en 1974, de IBM en la Poble de Vallbona en 1976, y de la IV Planta Siderúrgica Integral en 1972. Con esta última se pretendía crear efectos multiplicadores que situaran la región en la cuarta posición en el *ranking* de las principales áreas industriales españolas.

Durante la primera mitad de la década de 1980, el gobierno central implementó algunas medidas de política industrial destinadas a áreas industriales en declive (ZUR: Zonas de Urgente Reindustrialización) para lograr su revitalización y proporcionarles nuevas orientaciones industriales. En este contexto se enmarca el fracaso del plan de medidas drásticas aplicadas desde 1983 que llevó al cierre de la planta.

Desde mediados de esa década, las competencias en materia de diseño e implementación de políticas industriales se descentralizaron y se transfirieron a las comunidades autónomas. El proceso de reindustrialización que se inició a principios de la década alcanzó cierto éxito con el establecimiento de la empresa italiana Societate dil Vietro (1990), dedicada a la producción de vidrio, que en 1997 fue adquirida por la empresa británica Pilkington, que incrementó en 200 trabajadores la plantilla previa de 500.

El Camp de Morvedre muestra niveles de desempleo elevados. Los efectos del proceso de reestructuración industrial son, en parte, la causa de esta situación. El número de empresas registradas en la comarca es mucho menor que en el caso de L'Alcoià. Además, el tamaño de las empresas es mayor debido al peso específico de Sidmed, Pilkington y Galmed.

#### 4.2.6 Procesos recientes y tendencias de la actividad económica

Por un lado, el Camp de Morvedre posee algunas condiciones positivas para la localización de actividades económicas. Al contrario de lo que ocurre en L'Alcoià, el área dispone de abundante suelo industrial equipado convenientemente para albergar futuras empresas y con muy buena localización con respecto a todo tipo de infraestructuras de transporte. La mano de obra en el área ha acumulado durante muchas décadas saber hacer en relación con el trabajo cualificado en grandes empresas industriales. A pesar de estas cualidades territoriales, parece que la comarca encuentra serias dificultades para alcanzar cuotas apropiadas de



**Tabla 4.12** Indicadores de la estructura económica y el empleo. Camp de Morvedre - Alto Palancia

<b>Indicador</b>	<b>Región de estudio (a)</b>	<b>Media nacional (b)</b>	<b>Media nacional áreas rurales (c)</b>	<b>Media UE-15 (d)</b>
Tasa de actividad masculina (1999) (1)	66,2	64,4	60,5	--
Tasa de actividad femenina (1)	32,4	40,1	36,4	--
Tasa de actividad global (1)	48,7	51,6	48,8	55,9
Tasa de desempleo masculino (1998/9) (2)	13,8	11,3	11,6	8,2
Tasa de desempleo femenino (1998/9) (2)	35,2	23,4	22,5	11
Tasa de desempleo global (1999) (2)	21,2	16,1	15,6	9,4
Tasa de desempleo larga duración (1999) (3)	--	7,2	7,9	--
% ocupados en sector primario (1995) (4)	9,6	6,7	12,1	8,35
% ocupados en secundario (1995) (4)	36,0	31,4	27,6	29,33
% ocupados en servicios	54,4	62	56,1	62,32
% trabajadores a tiempo parcial (1999) (5)	1,95	8,32	7,9	--
% trabajadores en empresas de <50 empleados (2000) (6)	--	84	98	--
% trabajadores en empresas de >1.000 empleados (6)	--	0,017	0,004	--

*Fuentes y notas:*

(1a) IVE: AEMC- 1995.

(1b, 1c, 1d) Eurostat REGIO database: Tables lf2act, p2\_age90.

(2a) IVE: AEMC-1995.

(2b, 2c, 2d) Eurostat REGIO database: Table un3rt.

(3b, 3c) Eurostat REGIO database: Table un2ltu.

(4a) IVE: AEMC-1999.

(4b, 4c) INE: Encuesta de la EPA, 2.º Cuatrimestre 2001.

(4d) Eurostat REGIO database: Table e3empl79.

(5ª) Servef: empleados a tiempo parcial 2000.

(5b, 5d) Eurostat REGIO database: Table lf2emp.

(6b, 6c) INE: Directorio General de Empresas DIRCE 2000.

dinamismo y desarrollo económico. En este sentido, los niveles de desempleo son elevados y los ingresos familiares se sitúan en valores similares a los de L'Alcoià.

Estos indicadores no serían tan negativos si no tuviéramos en cuenta la localización del área de estudio. De acuerdo con Salom *et al.*, (2001), existen tres áreas en la Comunidad Valenciana que destacan por su evolución positiva en cuanto a ingresos brutos comarcales en el periodo 1983-1998: la mayor parte de la franja litoral, el área de la cerámica de la Plana de Castelló y el área metropolitana de Valencia (con la excepción del municipio de Valencia). Los autores afirman que el menor dinamismo de la capital responde al fenómeno de la relocalización residencial de las clases medias-altas hacia la corona metropolitana. Como consecuencia, los espacios de la corona metropolitana (comarcas de L'Horta Nord, L'Horta Sud, y L'Horta Oest) han experimentado un crecimiento significativo de los niveles de renta. Los autores destacan la situación de los municipios de la segunda corona metropolitana, especialmente los de la comarca del camp de Túria, destino de una parte importante de los flujos poblacionales de salida descritos. Incluso la comarca de Requena-Utiel, más allá del AMV, ha registrado un notable incremento de los niveles de renta debido a sus conexiones con el AMV y sus buenas infraestructuras de comunicación con Madrid y Valencia.

La única excepción en este panorama es El Camp de Morvedre. Aunque geográficamente no puede tener una localización más positiva (en la segunda corona metropolitana, en el litoral y en la mitad norte de la región), cuando se analizan variables como el incremento anual de los ingresos brutos comarcales, el Camp de Morvedre registra un rendimiento económico relativamente pobre.

Esta descripción no implica que la comarca afronte un futuro sin posibilidades. Todo lo contrario, se trata de un territorio con óptimas condiciones para que se produzca un importante desarrollo y dinamismo económico. Probablemente el motivo de la situación actual es que el área puede clasificarse dentro de los espacios que han sufrido un fuerte declive industrial y en los que la recuperación económica se convierte en una tarea difícil y a largo plazo.

Con el fin de dar a la comarca una nueva imagen más atractiva para los actuales y futuros habitantes y empresarios, el ayuntamiento de Sagunto ha iniciado el proyecto de la Ciudad del Teatro en el espacio dejado por algunas de las viejas parcelas industriales cerca de la costa. Se pretende utilizar este espacio y las infraestructuras disponibles para construir escuelas de arte dramático y teatros, haciendo uso de la imagen de ciudad culta romana de Sagunto.

#### 4.2.7 Dinamismo económico, distribución territorial de la actividad y calidad de vida

La evolución de la desigualdad en la distribución de la renta ha sido muy positiva durante las últimas tres décadas en la región. El área posee una renta familiar per cápita similar a la media regional.

El impacto de la recesión económica de la segunda mitad de la década de 1970 y principios de la de 1980 se retrasó en la comarca como consecuencia de las actuaciones emprendidas por el gobierno central. La adquisición de la planta siderúrgica por parte del gobierno en 1972 supuso una inyección de capital para su modernización que permaneció hasta su cierre en 1984. Como consecuencia, la dinámica económica del área no se resintió de la importante crisis que afectaba a todos los sectores económicos durante buena parte de esos años.

**Tabla 4.13** Indicadores de dinamismo económico y calidad de vida.  
Camp de Morvedre - Alto Palancia

Indicador	Región de estudio (a)	Media nacional (b)	Media nacional áreas rurales (c)
Renta familiar disponible PIB per cápita (1998) (1)	8.161,74	8.414,17	8.209,83
Tasa de mortalidad infantil (1998) (2)	5,08	7,25	8,32
Médicos por 1.000 habitantes (1996) (3)	2,73	4,14	9,36
Camas de hospital por 1.000 habitantes (1996) (4)	3,8	5,85	6,39
Coches por 1.000 habitantes (1997) (5)	429,8	414,4	317,8

*Fuentes y notas:*

(1a, 1b, 1c) Anuario Económico de La Caixa 2001 ([www.lacaixa.es](http://www.lacaixa.es)).

(2a) IVE: Moviment Natural de la Població 1997.

(3a) Colegio de Médicos de Alicante.

(4a) Consellería de Sanidad: Mapa de Hospitales de la Comunidad Valenciana.

(5a) IVE: AEMC-99.

(3b, 3c, 4b, 4c) IVE: Indicadores sociales de España 1997.

(5b, 5c) Anuario Económico de La Caixa 2001 ([www.lacaixa.es](http://www.lacaixa.es)).

En cambio, tras el cierre de los altos hornos en 1984 se registró un descenso significativo de los ingresos familiares per cápita como consecuencia del elevado número de empleos perdidos. El impacto económico y social del cierre de los altos hornos todavía es perceptible en el área.

Respecto de otros indicadores de bienestar social, los indicadores de atención sanitaria (médicos por 1.000 habitantes) son inferiores a la media española por la condición de área con densidad de población elevada. La disponibilidad de camas en residencias geriátricas es algo superior a la media regional.

#### 4.2.8 Gobierno del territorio

Partiendo del contexto general descrito en el análisis de la gobernanza presentado para L'Alcoià (en lo que se refiere al contexto regional y nacional),

hay que destacar, en el Camp de Morvedre, la existencia de dos mancomunidades de municipios. Se trata de la Mancomunitat La Baronia y la Mancomunitat Les Valls, cuyo territorio de actuación coincide con la delimitación de dos de las cuatro subáreas identificadas anteriormente. El reducido tamaño poblacional y el carácter rural de los asentamientos del área de estudio (con la excepción de Sagunto, Segorbe y Canet d'En Berenguer) ha contribuido a la aparición de las mancomunidades como solución a las dificultades que afrontan los municipios pequeños para prestar servicios básicos.

La Mancomunitat La Baronia incluye los municipios de Albalat dels Tarongers, Alfara de Algimia, Algar del Palància, Algimia de Alfara, Estivella, Gilet y Torres Torres. Esta asociación de municipios es responsable de la prestación de servicios sociales además de otros servicios más habituales como la recogida de basuras o la limpieza de calles. La Mancomunitat Les Valls incluye los municipios de Benavites, Benifairó de les Valls, Quart de les Valls, Quartell y Faura. Ha asumido competencias en la prestación de servicios como la limpieza de calles, la recogida de basuras, la extinción de incendios, la depuración de aguas, el matadero, el servicio de ambulancias, la planificación urbana, la política educativa, la política cultural y servicios a personas mayores.

A escala provincial, la entidad competente es la Diputación de Valencia que financia la prestación de algunos servicios municipales y es responsable de algunas políticas de conservación de vías interurbanas, de depuración de aguas, etc.

En el contexto comarcal, Sagunto actúa como nodo que concentra prácticamente todas las funciones públicas y administrativas.

#### 4.2.9 Economía social

La provincia de Valencia concentra más del 50% de los miembros de cooperativas de todo tipo de la región. El sector asociativo ha demostrado, durante los últimos 20 años, una capacidad notable para generar y mantener empleo, recuperar actividades económicas en declive y responder a nuevas necesidades y demandas sociales. De este modo, algunas de las actividades tradicionales del sector manufacturero valenciano (principalmente el vidrio y el textil) se han mantenido gracias a las empresas cooperativas capaces de alcanzar niveles competitivos de producción (Tomás Carpi y Monzón, 1998).

La presencia y tipología de cooperativas en El Camp de Morvedre (tabla 4.25) refleja el carácter manufacturero del área. Si tenemos en cuenta que la mayoría de las cooperativas de trabajo asociado (CTA) se localizan en la provincia de Valencia, principalmente en el área metropolitana de Valencia, puede afirmarse que esta tipología de cooperativas tiene también una impor-

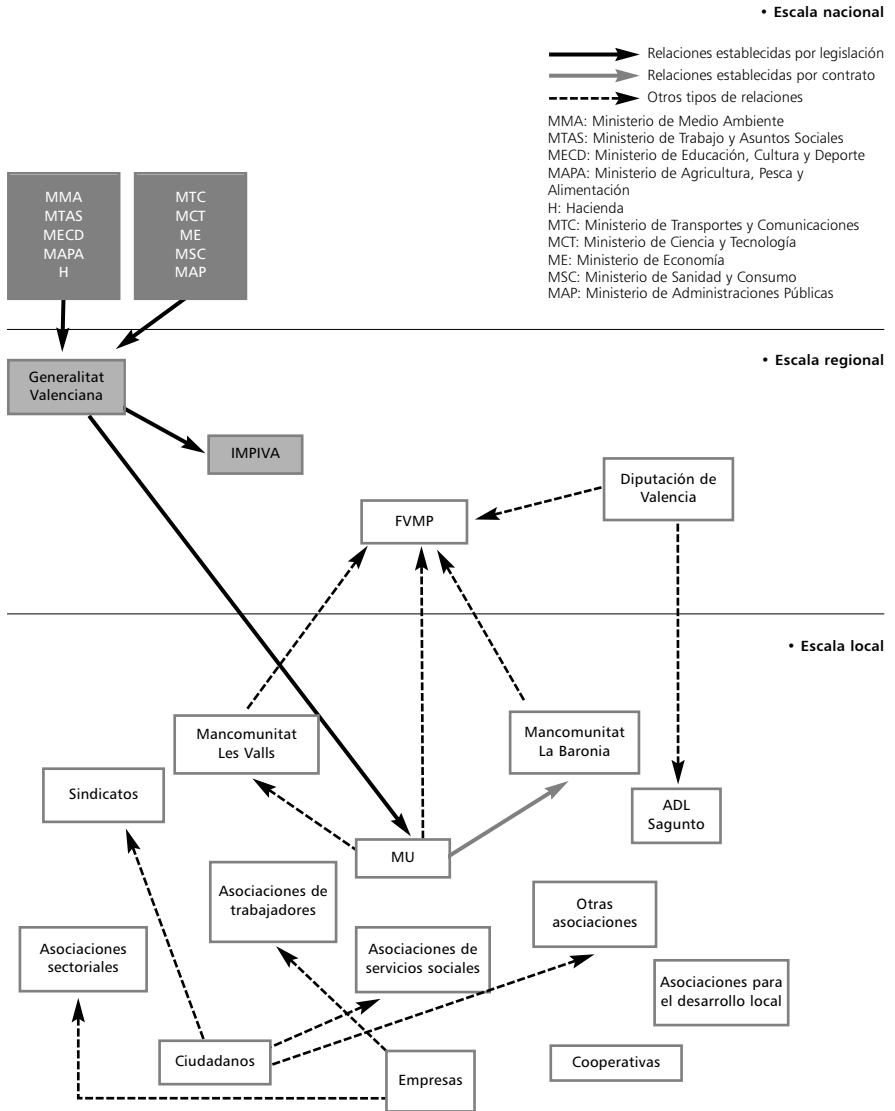


Figura 4.5 Mapa institucional del Camp de Morvedre - Alto Palancia

tante presencia en el Camp de Morvedre (tabla 4.25), sobre todo en Sagunto, que concentra partes de todas las CTA del área.

Las CTA del área de estudio se han especializado en actividades manufactureras intensivas en mano de obra (actividades metalúrgicas). La mayoría de las CTA actúan como empresas subcontratadas, lo que implica ciertas debilidades estratégicas y un mayor grado de vulnerabilidad.

La escasa presencia de cooperativas agrarias (CA) en el Camp de Morvedre se explica por la especialización de la comarca en actividades industriales. Las CA que existen se dedican a la producción y comercialización de cítricos, principalmente naranjas. Desde el inicio de la década de 1990, este sector ha vivido importantes transformaciones, como la aparición y proliferación de cooperativas de segundo grado (cooperativas de cooperativas), que han incrementado la capacidad de negociación de los agricultores frente a los *lobbies* de comercialización, o la creación de marcas propias para comercializar sus productos.

En lo que se refiere a las cooperativas de crédito y otras organizaciones financieras locales, su presencia es menos abundante que en otras comarcas agrarias de la provincia (Tomás Carpi y Monzón, 1998).

El área cuenta también con una cooperativa eléctrica, un fenómeno casi exclusivo de la Comunidad Valenciana en el contexto español (17 de las 20 existentes), cuyo origen se sitúa en la década de 1920, cuando se inició en España el proceso de electrificación. Las cooperativas eléctricas locales surgen en ese momento para cubrir las necesidades de pequeños municipios y áreas rurales. Un ejemplo paradigmático de este fenómeno lo constituye la Eléctrica de Algimia de Alfara, fundada en 1929.

En el Camp de Morvedre existe un gran número de asociaciones (aproximadamente 500). Algunas de ellas (tabla 4.25) se dedican a la promoción del desarrollo local, principalmente mediante la promoción del empleo, y a la defensa y representación de grupos profesionales. La mayoría de las restantes se orientan a la cultura (218), actividades de ocio (64), asistencia y servicios sociales (21), y protección de la naturaleza (7).

La participación ciudadana en los comicios generales, regionales y locales es relativamente elevada.

#### 4.2.10 Otros aspectos del capital humano y social

La Universidad Popular de Sagunto forma parte de la red española de centros de «universidades populares». La mayoría de ellos se crearon a inicios de la década de 1980 con el objetivo de ofertar cursos de formación específicos para adultos. La finalidad es expandir las posibilidades de la formación y educación de adultos que viven fuera de los grandes centros urbanos.

**Tabla 4.14** Indicadores de capital humano. Camp de Morvedre - Alto Palancia

Indicador	Región de estudio (a)		Media nacional (b)		Media nacional áreas rurales (c)	
	Homb.	Muj.	Homb.	Muj.	Homb.	Muj.
Población total mayor de 15 años	27.872	29.721	16.618.000	17.159.558	4.000.963	4.196.690
Analfabetos (%)	1,4	2,5	1,8	4,6	2,5	6,2
Sin estudios (%)	23	21,7	20,3	22,9	26,2	27,5
Estudios primarios (%)	36	38,2	34,1	34	35	33,3
Estudios secundarios (%)	33,1	32,9	36,2	32,2	31,7	27,2
ESO (%)	17,5	21,8				
Bachillerato (%)	15,6	11	--	--	--	--
Universitarios (%)	5,8	4,3	7,6	6,3	5,9	6,4

(a) IVE: Infocenso 1991.

(b) INE: Censo de Población de 1991.

(c) INE: Censo de Población de 1991.

#### 4.2.11 El entorno de la política regional

Al igual que en L'Alcoià, el Camp de Morvedre pertenece a una región Objetivo 1 hasta finales de 2006, con previsible procesos posteriores de *phasing out*. Ello implica que el territorio es susceptible de recibir los máximos niveles de financiación de la política regional y de cohesión de la UE. Por otra parte, el área de estudio, con la excepción de los tres municipios pertenecientes al Alto Palancia, no ha sido elegible dentro de los programas de desarrollo rural LEADER y PRODER.

**Tabla 4.15** Indicadores de marco e impacto de la política regional. Camp de Morvedre - Alto Palancia

Indicador	Área de estudio
% territorio elegible Objetivo 1 (2001) (1)	100
% población elegible en programas nacionales (anexo 6, véase CD adjunto) (2001)	100
% gasto Fondos Estructurales sobre el PIB (2001)	
% gasto Fondos Estructurales dedicado a infraestructuras de transporte (2000) (2)	91

Fuentes y notas:

(3) Dirección General de la Pequeña y Mediana Empresa: Subvenciones y Ayudas (2001).

(5) Presupuestos de la Generalitat Valenciana 2000.

Al igual que en L'Alcoià, de los 20 programas analizados (anexo 6, véase CD adjunto) el Camp de Morvedre es elegible en todos ellos. En este caso, las iniciativas que parecen más apropiadas son las relacionadas con el apoyo al movimiento cooperativo y asociativo, la formación para personas desempleadas y el apoyo a la implementación de proyectos relacionados con la implantación de las NTIC.

#### 4.2.12 Los recursos y la actividad turística

El crecimiento turístico de la Comunidad Valenciana se ha fundamentado en la combinación de dos elementos: el clima mediterráneo y el mar. Por ello, el impacto de la actividad turística se concentra en la franja litoral. En el Camp de Morvedre solo dos municipios tienen litoral: Saunto y Canet d'En Berenguer.

**Tabla 4.16** Indicadores de la actividad turística. Camp de Morvedre - Alto Palancia

Indicador	Región de estudio (a)	Media nacional (b)	Media nacional áreas rurales (c)
% del PIB (2001) (1)		10,8	
Camas turísticas por 1.000 habitantes (1999-2000) (2)	5,7	32,3	25,9

Fuentes y notas:

(1b) BBV: La Economía Española (2001).

(2a) Agencia Valenciana de Turismo: Oferta Turística Municipal y Comarcal 2000.

(2b, 2c) INE: Estadística de ocupación y movilidad en los hoteles de España 1999.

Canet d'En Berenguer es un término municipal muy reducido (3,8 km<sup>2</sup>) y su franja litoral es bastante pequeña dado que la mayor parte de la franja litoral del Camp de Morvedre pertenece al municipio de Sagunto. A pesar de estas limitaciones, la economía local de Canet gira alrededor de la actividad turística, de modo que más del 60% de la población ocupada se dedica al sector servicios, principalmente relacionados con el turismo (Sales y Martín, 1995). En comparación con las calles estrechas e irregulares del centro urbano, la playa está configurada por edificios modernos, calles más amplias y rectilíneas, y un puerto deportivo.

Por su parte, Sagunto, posee 13 km de playas arenosas que, a pesar de cumplir con las normativas de seguridad, servicios y calidad de aguas, tienen sólo un modesto desarrollo, quizá relacionado con la proximidad del puerto de Sagunto y la acumulación de escombros procedentes de la industria siderometalúrgica durante más de 50 años. Además, las infraestructuras de acceso a las zonas de playas están todavía poco desarrolladas. En cualquier caso, la continua revalorización del litoral como espacio preferente para la localización de complejos resi-



denciales de lujo nos lleva a augurar un futuro cercano en el que el espacio de playas no desarrollado se irá ocupando con este tipo de desarrollos.

El municipio de Sagunto posee uno de los patrimonios culturales más importantes de toda la región en relación con su pasado romano y medieval. Es por ello que pueden plantearse estrategias orientadas a la promoción del turismo cultural que aprovechen el rico patrimonio, la proximidad al área metropolitana de Valencia y a los mercados turísticos costeros de toda la región para diversificar la base económica industrial. En todo caso, ni Sagunto ni el resto de la comarca poseen infraestructuras de alojamiento turístico ni de servicios y actividades complementarias bien desarrolladas.

Por otro lado, un proceso destacable es la notable expansión de residencias secundarias en Sagunto, Gilet, Segart, Albalat dels Tarongers, Torres Torres, Petrés y Estivella como consecuencia de la existencia de paisajes atractivos y la proximidad al AMV.

#### 4.2.13 Conclusiones e hipótesis

Hasta el inicio del siglo XX, el Camp de Morvedre era un espacio eminentemente agrario. La introducción de la industria siderometalúrgica en la década de 1920 supuso una transformación completa del perfil económico y demográfico del área. Sin embargo, estas transformaciones quedaron espacialmente concentradas en la ciudad de Sagunto, mientras que el resto de la comarca ha permanecido como un espacio de base agraria.

El colapso de la industria siderometalúrgica, a principios de la década de 1980, supuso una quiebra del modelo de desarrollo económico y un importante impacto social por la destrucción de empleo y la ausencia de alternativas claras. El gobierno estableció programas de reindustrialización sin demasiado éxito.

El Camp de Morvedre se caracteriza por una clara situación de macrocefalia demográfica y socioeconómica. Sagunto, la capital comarcal, ha concentrado todas las funciones urbanas y todos los servicios y actividades administrativas.

A pesar de esto, el desarrollo del sector servicios en Sagunto se ha visto influenciado por la proximidad de la capital regional, que ha limitado el desarrollo de actividades y servicios que podían encontrarse en Valencia.

La fuerte dependencia que todavía se produce con respecto a la industria siderometalúrgica, junto con la actual estructura industrial, compuesta por empresas multinacionales de tamaño medio o grande, dificulta en gran medida la superación de la crisis mediante el desarrollo de un tejido empresarial de PYME dinámicas e innovadoras.

En todo caso, las perspectivas para el área de estudio no son pesimistas, siempre y cuando se aprovechen las potencialidades existentes. En este sentido, no puede subestimarse la importancia de la localización en la franja litoral de la región, la cercanía al AMV, la confluencia de infraestructuras de comunicación

de primer orden. El Camp de Morvedre posee, por un lado, suelo industrial suficiente y bien equipado, buenas infraestructuras de transporte y comunicaciones y, por otro lado, un patrimonio histórico y cultural singular y de gran valor, un clima atractivo y unos recursos naturales y paisajísticos valiosos.

## Bibliografía

- ALBERTOS, J.M. (2001): «La competitividad del sistema productivo», en Romero, J.; Morales, A.; Vera, F.: *La periferia emergente. La Comunidad Valenciana en la Europa de las regiones*, Ariel, Barcelona.
- ALONSO, J.R.; MÉNDEZ, R. (coords.) (2000): *Innovación, pequeña empresa y desarrollo local en España*, Civitas, Madrid.
- ALONSO, W. (1964): *Location and Land Use*, Harvard University Press, Cambridge.
- AMIN, A. (ed.) (1994): *Post-fordism. A reader*, Blackwell, Oxford.
- BENKO, G.; LIPIETZ, A. (1994): *Las regiones que ganan: distritos y redes, los nuevos paradigmas de la geografía económica*, Alfons el Magnànim, Diputació Provincial de Valencia.
- BRUGUÉ, Q; GOMÀ, R.; SUBIRATS, J. (2002): «Introducción. Gobierno y territorio: del estado a las redes», en Subirats, J. (coord.) Op. cit.
- BURGESS, E. (1925): *The Growth of the City*, The City, Chicago.
- CALVO GARCÍA-TORNEL, F.; GREGORIO LÓPEZ RUIZ, J.M. (1998): El Arco Mediterráneo como espacio de futuro, en Mella Márquez, J.M. (coord.): *Economía y Política Regional en España ante la Europa del siglo XXI*, Ed. Akal Textos, Madrid, pp. 171-184.
- CAMAGNI, R. (ed.) (1991): *Innovation networks: spatial perspectives*, Bellhaven-Printer, Londres.
- CHRISTALLER, W. (1966): *Central Place in Southern Germany*, Prentice Hall, Nueva York.
- CLAVERO PARICIO, P.L. (1994): «Tipos de clima», en Pérez Cueva, A.J. (coord.): *Atlas Climàtic de la Comunitat Valenciana*, COPUT, Col·lecció Territori, n.º 4.
- COLEMAN, J.S. (1988): «Social Capital in the Creation of Human Capital», en *American Journal of Sociology*, n.º 94, pp. 95-120.
- COMISIÓN EUROPEA (1999): *ETE, Estrategia Territorial Europea: Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*.
- COPUS, A.K. (1998): «Peripherality and Peripherality Indicators», paper for the Indicators of Northern Peripherality Workshop. Nordregio - The Nordic Centre for Spatial Development, Estocolmo.
- COPUS, A.K. (2001): «From Core-Periphery to Polycentric Development; Concepts of Spatial and Aspatial Peripherality», en *European Planning Studies*, vol. 9, n.º 4, pp. 539-552.

- DEFFONTAINES, P. (1978): *Geografia dels Països Catalans*, Societat Catalana de Geografia.
- ESPARCIA *et al.* (1999): Working Paper 10: Institutional Survey Results and Analysis: Spain. RIPPLE project (FAIR3 CT96 1827).
- EUROPEAN COMMISSION (1995): *Europa 2000+ Cooperación para la ordenación del territorio europeo*.
- FERRI RAMÍREZ, M. (1998): *Catàleg General del Patrimoni del Camp de Morvedre*, Bancaixa.
- FUKAYAMA, F. (1995a): *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, Free Press, Nueva York.
- FUKAYAMA, F. (1995b): «Social capital and the global economy», en *Foreign Affairs*, 74 (5), pp. 89-103.
- GAROFOLI, G. (1992): «Los sistemas de pequeñas empresas: un caso paradigmático de desarrollo endógeno», en Benko, G.; Lipietz, A. Op. Cit. 30 pp.
- GOMÀ, R.; SUBIRATS, J. (coord.) (2000): *Govern i polítiques públiques a Catalunya (1980-2000): autonomia i benestar*, Universitat de Barcelona - Universitat Autònoma de Barcelona, 363 pp.
- GÓMEZ MARTÍN, B.; LÓPEZ PALOMEQUE, F. (2001): «Tourism, Territory and Marginality: Principles and Case Studies», paper presented at the Annual Conference of IGU Commission on Evolving Issues of Geographic Marginality in the Early 21st Century World, Estocolmo.
- GOODWIN, M. (1998): «The Governance of Rural Areas: Some Emerging Research Issues and Agendas», en *Journal of Rural Studies*, vol. 14 (1), pp. 5-12.
- GRIMES, S. (2000): «Rural areas in the information society: diminishing distance or increasing learning capacity?», *Journal of Rural Studies*, 16, pp. 13-21.
- HALL, P. (1966): *Von Thunen's Isolated State*, Londres.
- HIRSCHMAN, A.; FRIEDMAN (1958): *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, New Haven.
- HONRUBIA, J.; SOLER, V. (1996): «Modelos de crecimiento y política industrial: el IMPIVA y la modernización de la PYME valenciana», en *Economía Industrial*, 312, pp. 197-208.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. *Censo Agrario* (años 1982, 1989, 1999), Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- ISARD, W. (1956): *Location and Space-Economy*, Nueva York.
- KAYSER, B. (1990): *La renaissance rurale: sociologie des campagnes du monde occidental*, Armand Colyn, París, 315 pp.
- KEEBLE, D.; OWENS, P.L.; THOMPSON, C. (1982): «Regional accessibility and economic potential in the European Community», en *Regional Studies Journal*, 16, pp. 419-432.
- KNEAFSEY, M.; ILLBERY, B.; JENKINS, T. (2001): «Exploring de Dimensions of Culture Economies in Rural West Wales», en *Sociologia Ruralis*, vol. 41, n.º 3.
- KRUGMAN, P. (1992): *Geography and trade*, Leuven University Press, Leuven.

- LAKSO, T.; KAHILA, P. (2001): «Conceptual Paper: Governance», documento de trabajo del proyecto AsPIRE no publicado.
- LE GALES, P. (1998): «Regulations and Governance in European Cities», en *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 22 (3), pp. 482-506.
- LLORENS SERRA, M. et al. (1990): *Gran Enciclopedia Valenciana*.
- LLOYD, P.E.; DICKEN, P. (1972): *Location in space. A theoretical approach to economic geography*, Harper and Row, Londres.
- MAGGI, R.; MASSER, I.; NIJKAMP, P. (1993): «Missing networks: The case of European Freight Transport», en *European Planning Studies*, vol. 1, pp. 351-366.
- MASSEY, D. (1984): *Spatial division of labour: social structures and the geography of the production*, MacMillan, Londres.
- MCLOUGHLIN, C. (2001): «Indicators of the Digital Economy in AsPIRE countries», AsPIRE ICT's Indicators Report.
- MÉNDEZ, R. (1997): *La lógica espacial del capitalismo global*, Ariel, 384 pp.
- MÉNDEZ, R.; RODRÍGUEZ MORA, J. (1998): «Procesos de industrialización periférica y espacios emergentes en Castilla La Mancha», en *Anales de Geografía de la Universidad Complutense de Madrid*. Universidad Complutense de Madrid.
- MIRA JODAR, A.J. (2000): «La organización de la red molinar en la Vall d'Albaida i L'Alcoià a finales de la Edad Media. Infraestructura industrial, desarrollo económico y fiscalidad», en Glick, T.F.: *Els molins hidràulics valencians. Tecnologia, història i context social*, Alfons el Magnànim.
- MORALES, A. (2001): «Sistema de comunicaciones y accesibilidad», en Romero, J.; Morales, A.; Vera, F.: *La periferia emergente. La Comunidad Valenciana en la Europa de las regiones*, Ariel, Barcelona.
- MURDOCH, J. (2000): «Networks - A new paradigm of rural development», en *Journal of Rural Studies*, vol. 16, pp. 407-419.
- MYRDAL, G.M. (1957): *Economic Theory and Under Developed Regions*, Londres.
- NOGUERA, J.; ESPARCIA, J. (1999): «El concepto de desarrollo y su influencia en la consolidación de desequilibrios fundamentales», en *Cuadernos de Geografía*, n.º 65-66, Departamento de Geografía de la Universidad de Valencia.
- PARDO PASCUAL, J.E. (1991): *La erosión antrópica en el litoral valenciano*, COPUT, Valencia.
- PÉREZ CUEVA, A.J. (1994): *Atlas Climàtic de la Comunitat Valenciana*, COPUT, Col·lecció Territori, n.º 4.
- PIQUERAS HABA, J. (1999): *El Espacio Geográfico, una Síntesis Geográfica*, Gules, Valencia, 324 pp.
- PIQUERAS, J. et al. (1993-1999): *Geografía de les Comarques Valencianes*, Foro. Valencia.
- PITARCH GARRIDO, M.D. (1999): *Demografía. Informe Final Concercost* ([www.comarcascentrales.com](http://www.comarcascentrales.com)).

- PUTMAN, R. (1993): *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- RAVENSROFT, N. (1994): «Leisure policy in the new Europe: The UK Department of National Heritage as a model of development and integration», en *European Urban and Regional Studies*, 1 (2), pp. 131-142.
- RICHARDSON, R.; GILLESPIE, A. (2000): «The economic development of peripheral rural areas in the information age», en Wilson, M.; Corey, K. (eds.): *Information Tectonic*, Chichester, pp. 199-218.
- ROMERO GONZÁLEZ, J. (2001): «La Comunidad Valenciana en la Europa de las regiones», en Romero, J.; Morales, A.; Vera, F.: *La periferia emergente. La Comunidad Valenciana en la Europa de las regiones*, Ariel, Barcelona.
- ROMERO GONZÁLEZ, J.; GARCÉS FERRER, J. (2001): «Estado de bienestar, cohesión social y crecimiento», en Romero, J.; Morales, A.; Vera, F.: *La periferia emergente. La Comunidad Valenciana en la Europa de las regiones*, Ariel, Barcelona.
- ROSSELLÓ I VERGER, V.M. (1995): *Geografia del País Valencià*, Alfons el Magnànim.
- ROSSELLÓ, V. M.; BOIRA, J.V. (1995): *Geografia del País Valencià*, Alfons el Magnànim, Valencia.
- SALES, V.; MARTÍN, J. (1995): «El Camp de Morvedre», en Piqueras Haba, J. (dir.): *Geografia de les Comarques Valencianes*, Foro, Valencia.
- SALOM CARRASCO, J. et al. (1999): *Sistema urbano e innovación industrial en el País Valencià*.
- SALOM CARRASCO, J.; ALBERTOS PUEBLA, J.M. (1995): «La industria en la Comunidad Valenciana», en Bosque Maurel, J.; Méndez Gutiérrez del Valle, F.: *Cambio industrial y desarrollo regional en España*.
- SALOM CARRASCO, J.; ALBERTOS PUEBLA, J.M. (2001): «El modelo de desarrollo de la Comunidad Valenciana», en Romero, J.; Morales, A.; Vera, F.: *La periferia emergente. La Comunidad Valenciana en la Europa de las regiones*, Ariel, Barcelona.
- SALOM, J. et al. (2001): «Ejes y áreas de actividad económica», en Romero, J.; Morales, A.; Vera, F.: *La periferia emergente. La Comunidad Valenciana en la Europa de las regiones*, Ariel, Barcelona.
- SALOM, J.; ALBERTOS, J.M.; PITARCH, M.<sup>a</sup> D.; DELIOS, E. (1999): *Sistema Urbano e Innovación Industrial en el País Valencià*, Departamento de Geografía, Universidad de Valencia.
- SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, J.L. (1999): «Sistemas productivos locales en la Península Ibérica: cinco temas de debate», *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 19, pp. 215-235.
- SKURAS, D.; GOUDIS, A. (2001): «Business Networks. Conceptual paper», documento de trabajo del proyecto AsPIRE publicado.
- SLEE, B. (2001): «Comments on Concept Paper on Tourism by Fiona Williams», contribution to the AsPIRE Workshop, Dortmund (no publicado).

- SOLER, V. (2002): «Redes territoriales y desarrollo regional en la sociedad del conocimiento. El caso valenciano», en Subirats, J. (coord.): *Redes, Territorios y Gobierno: Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*, (2002), Diputación de Barcelona.
- TODARO, M.P. (1982): *Economía para un mundo en desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México D.F.
- TOMÁS CARPI, J.A. (1977): *La economía valenciana: modelos de interpretación*.
- TOMÁS CARPI, J.A.; MONZÓN CAMPOS, J.L. (1998): *Libro Blanco de la Economía Social en la Comunidad Valenciana*, CIRIEC-España.
- VALERO, R. (1998): «La industria juguetera de la Foia de Castalla 1984-1996», en *Investigación Geográfica*, 19, pp. 67-84.
- VELTZ, P. (1999): *Mundialización, ciudades y territorios*, Ariel Geografía.
- VERA, F.; BAÑOS, J. (2001): «Actividad y espacios turísticos», en Romero, J.; Morales, A.; Vera, F.: *La periferia emergente. La Comunidad Valenciana en la Europa de las regiones*, Ariel, Barcelona.
- VICKERMAN, R.W. (1996): «The economic impact of high speed rail», en *Mass Transit*, 22: 63-70.
- VICKERMAN, R.W. (ed.) (1991): *Infrastructure and regional development*, Londres.
- WEBER, A. (1929): *Theory of the location of the industries*, Chicago University Press, Chicago.
- YBARRA, J.A. et al. (2000): «Innovación y Desarrollo Local en el Sector Juguete: El Sistema Productivo Local de Ibi», en Alonso, J.R.; Méndez, R. (coord.): *Innovación, pequeña empresa y desarrollo local en España*, Civitas, Madrid.
- YEUNG, H.W. (1994): «Critical reviews of geographical perspectives on business organization and the organization of production: towards and new approach», en *Progress in Human Geography*, 18, pp. 460-490.

## Fuentes estadísticas de las tablas

TABLA 4.1

Ministerio de Fomento (2001): *Red de carreteras del Estado*. Red de Carreteras, vías clasificadas de acuerdo con su carácter público o privado, y con su anchura.

TABLA 4.2

[www.iberia.es](http://www.iberia.es)

IGN (Instituto Geográfico Nacional) (2000): *Mapa Oficial de Carreteras*. Distancia y distancia-tiempo por carretera entre diferentes ciudades en cada área. Implica una velocidad media de 100 km/h.

Las áreas de estudio: L'Alcoià - Foia de Castalla y el Camp de Morvedre - Alto Palancia

*Mapa Digital Autorruta* (1998): Distancia por carretera entre diferentes ciudades de Europa. Implica una velocidad media de 100 km/h.

TABLA 4.3

Telefónica: Tarifas de los servicios telefónicos y de telecomunicación (*www.telefonica.es*).

ONO: Tarifas de los servicios telefónicos y de telecomunicación (*www.ono.es*).

Telefónica: Páginas Blancas. Tarifas metropolitanas de telefono.

TABLA 4.4

Telefónica: Tarifas de los servicios telefónicos y de telecomunicación (*www.telefonica.es*).

ONO: Tarifas de los servicios telefónicos y de telecomunicación (*www.ono.es*).

TABLA 4.5

EUROSTAT (1999): *Eurostat Regio Database*.

INE (1999): *Revisión del Padrón Municipal 1998* (datos nacionales), -1999 (NUT III). Población por grupos de edad (<16, 16-35, 35-60 y >60 años).

INE (1999): *Anuario Estadístico de España*. Movimientos migratorios entre regiones.

INE (1998): *Estadística Residencial de España 1998*. Tamaño medio de las familias. Tamaño medio de las familias de acuerdo con el tamaño del municipio de residencia.

INE (1997): *Estadística de Migraciones*. Movimientos migratorios exteriores.

IVE (1999): *Anuari Estadístic Municipal i Comarcal*. Población total y grupos de población por edades (áreas de estudio).

IVE (1999): *Anuari Estadístic Municipal i Comarcal*. Evolución de la población 1990-1998 (áreas de estudio).

IVE (1999): *Anuari Estadístic Municipal i Comarcal*. Movimientos migratorios por municipio (áreas de estudio).

IVE (1999): *Anuari Estadístic Municipal i Comarcal*. Tamaño medio de las familias de acuerdo con el tamaño del municipio de residencia (áreas de estudio).

IVE (1995): *Infocenso-91*. Nacimientos por municipio (áreas de estudio).

TABLA 4.6

EUROSTAT (1998-99): *Eurostat Regio Database*.

IMPIVA (2001): *Base de datos ARDAN*. Empleados totales de acuerdo con el tamaño de la empresa y el municipio (áreas de estudio).

INE (2001): *Encuesta de la EPA 2.º cuatrimestre*. Porcentaje de empleados según sector económico (estado y NUT III).

INE (2000): *Directorio Central de Empresas*. Empresas según su condición jurídica por estrato de asalariados (estado y NUT III).

IVE (1999): *Anuari Estadístic Municipal i Comarcal*. Porcentaje de empleados por sector económico (áreas de estudio).

IVE (1994): *Anuari Estadístic Municipal i Comarcal*. Tasas de actividad y de desempleo, totales y por sexo (áreas de estudio).

SERVEF (2001): Desempleo de larga duración (áreas de estudio).

#### TABLA 4.7

Anuario Económico de La Caixa (2001): Renta Nacional Disponible. Renta familiar disponible en España y las provincias.

Consellería de Sanitat (2001): *Mapa de hospitales de la Comunidad Valenciana* (áreas de estudio).

INE (1997): Indicadores Sociales de España 1997. Médicos y camas de hospital en España y por provincias.

IVE (1999): *Anuari Estadístic Municipal i Comarcal*. Número de coches por municipio (áreas de estudio).

IVE (1997): *Moviment Natural de la Població*. Mortalidad infantil (áreas de estudio).

Colegio de Médicos de Valencia: Número de médicos en el Camp de Morvedre.

Colegio de Médicos de Alicante: Número de médicos en L'Alcoià.

#### TABLA 4.8

Consortio de Comarcas Centrales (2001): *Presupuestos 2001 del Consorcio CCV*. Generalitat Valenciana, Infocentre (2001): *Presupuestos 2001 de la Generalitat Valenciana*.

IVE (2000): Presupuestos de los ayuntamientos de la Comunidad Valenciana.

#### TABLA 4.9

*Registro de Asociaciones de Valencia (2001)*. Clasificación de las asociaciones según actividad.

#### TABLA 4.10

Consellería de la Presidencia (1999): *Resultados Provisionales de las elecciones locales: Resultados históricos*.

#### TABLA 4.11

Telefónica. *Páginas Blancas 2000-2001*.

#### TABLA 4.12

INE (1998): Estadística de la Enseñanza Superior en España 1997-98.

IVE: (AEMC-99). Estudiantes en educación primaria y secundaria en las áreas de estudio.



TABLA 4.13

Dirección General de la Pequeña y Mediana Empresa: Subvenciones y Ayudas (2001): Políticas y programas en ejecución en distintas áreas del desarrollo económico.

Generalitat Valenciana, Infocentre (2001): Presupuestos 2000-2001 de la Generalitat Valenciana.

TABLA 4.14

Agencia Valenciana de Turisme (2000): Oferta turística municipal i comarcal. Camas turísticas por municipio (áreas de estudio).

BBV: La Economía Española (2001).

EUROSTAT (1999): Eurostat Regio Database. Camas turísticas totales (estados, NUT III).

INE (2000): Ocupación y Movilidad en los Hoteles de España 1999. Número de desplazamientos nacionales e internacionales y número de noches (estados, NUT III).

INE (2000): Contabilidad nacional de España, serie contable 1995-1999. Empleados por rama de actividad (actividades de hostelería y ocio).



# 5 Resultados de la investigación (1). Los nuevos factores de desarrollo territorial en las áreas de estudio. Región A L'Alcoià - Foia de Castalla

Joan Noguera Tur,  
Vicente Ferrer Sanantonio y  
Javier Esparcia Pérez

## 5.1 El papel de las redes de empresas y la innovación

### 5.1.1 Introducción

En el actual contexto económico *postfordista* (Yeung, 1994; Amin, 1994), conviven numerosos sistemas de producción; las plantas productivas anteriores a la década de 1970 que integraban todos los procesos de producción aprovechando economías de escala, son cada vez más extrañas y, en todo caso, han evolucionando deshaciéndose de varios procesos productivos de bajo rendimiento respecto a su coste (Méndez, 1997). Por otro lado, los cambios en la demanda acaecidos han forzado que las empresas adopten nuevas fórmulas competitivas como la producción sin estoc<sup>1</sup> o la subcontratación a la carta. Otras fórmulas como los *distritos industriales* (Benko y Lipietz, 1992) inciden en la idea de que cada vez más las empresas actúan en constante relación, en lo que se ha denominado un *sistema en red*.

Estas redes (conjuntos de relaciones) han sido tipificadas de diferentes formas atendiendo a su direccionalidad, a su duración, al tipo de contacto o a

1. Comúnmente denominada *just in time*.

su fortaleza<sup>2</sup> (Murdoch, 2000; Kneafsey *et al.*, 2001). En definitiva, se trata de conocer el impacto de estas relaciones, no sólo en el funcionamiento de las empresas, sino también en el desarrollo de los territorios.

Skuras y Goudis (2001) han establecido el papel determinante que pueden tener estas relaciones sobre el desarrollo de un territorio, ya que su carencia o debilidad puede constituir un freno a la transmisión de información, especialmente en un entorno donde predominan las PYME, que pueden estar especializadas en unos pocos sectores. Por el contrario, su presencia o consolidación puede contribuir a incrementar los flujos de información y la difusión de innovaciones, favoreciendo la competitividad y, en última instancia, el dinamismo del territorio. Por lo tanto, este es un factor de gran importancia que puede contribuir a explicar el diferente grado de «éxito» que muestran territorios similares en cuanto a recursos y localización.

### 5.1.2 La muestra de empresas

Se han realizado un total de 50 entrevistas a empresas en el área de L'Alcoià - Foia de Castalla (L'A-FC). Se necesitaba una muestra representativa de la actividad empresarial (manufacturera y de servicios) de las áreas, por tanto, no se ha realizado un estudio únicamente sectorial; se trata de un estudio a partir de una muestra estratificada de empresas diversas y de diferente tamaño (desde talleres de 2 empleados a empresas con más de 100 empleados).

A pesar de este requisito, existen sectores dominantes en cada una de las comarcas y, por tanto, han ocupado un buen número de las entrevistas. Es el caso de la industria textil en L'Alcoià, y la del juguete y la inyección de plástico en la Foia de Castalla.

A la hora de seleccionar la muestra de empresas a entrevistar, se han tenido en cuenta los siguientes aspectos: en primer lugar, que existen dos sectores de actividad fundamentales en ambas comarcas, la industria textil en L'Alcoià y la industria del juguete en la Foia de Castalla; en segundo lugar, que muchas de las empresas que desarrollan su actividad en otros sectores (plásticos, matricería, etc.) son empresas auxiliares que, en última instancia, dependen de los sectores fundamentales y participan de su coyuntura. Sin embargo, dada la diversificación en la producción que han adoptado estas empresas

2. Por su direccionalidad, pueden ser horizontales (entre empresas del mismo territorio) o verticales (entre clientes y proveedores no siempre asociados al mismo territorio). Respecto a su duración, pueden ser temporales o estables; respecto al tipo de contacto, pueden ser formales (se producen en foros reconocidos y por entidades reconocidas como asociaciones empresariales) o informales (no necesitan de ningún reconocimiento ni institucionalización). Por su fortaleza, pueden ser, lógicamente, débiles o fuertes, definición muy afín con su temporalidad.

auxiliares, se ha preferido analizarlas como sectores independientes. Por último, el hecho de que el tamaño de las empresas sea diverso se traduce en intereses y modos de producción distintos. No obstante, los factores fundamentales en este estudio: la capacidad innovadora, la transmisión de innovaciones en el territorio y el desarrollo de redes empresariales, permiten la agrupación escogida.

Las entrevistas han tenido una duración de una hora aproximadamente y en ellas se han tratado los aspectos relacionados con las redes empresariales, la innovación, la utilización de nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, la accesibilidad física, las relaciones con la administración y las relaciones formales con otras organizaciones (asociacionismo). La tabla 5.1 muestra una caracterización de los sectores entrevistados en las áreas.

**Tabla 5.1** Sectores entrevistados

Sector	N.º de entrevistas
Alimentación	2
Fabric. maquinaria	1
Papel y cartón	4
Juguete	12
Plásticos	10
Turismo	10
Textil	5
Transporte	3
Metálico	4
Construcción	1
Mueble	3
Galvanizados	3

*Fuente:* elaboración propia.

La metodología plantea la realización de 10 entrevistas a empresas turísticas de las áreas, como la única actividad productiva con un elevado impacto económico que está claramente desvinculada de las localizaciones centrales. De ahí se deriva la importancia de la actividad turística en la tabla a pesar de no ser un sector predominante en el territorio.

La concentración espacial de las entrevistas en Ibi es evidente (teniendo en cuenta la exclusión de Alcoi), ya que esta población tiene un gran parque empresarial, casi mayor que la superficie urbana. La tabla 5.2 muestra la distribución de las entrevistas por municipio

**Tabla 5.2** Número de entrevistas por municipio

<b>Población</b>	<b>N.º de entrevistas</b>
Alcoi	3
Banyeres	8
Castalla	8
Ibi	32
Onil	4
Penágila	1
Tibi	2

*Fuente:* elaboración propia.

Ninguna de las entrevistas realizadas (con la excepción de tres empresas de carácter turístico) corresponde geográficamente al municipio de Alcoi, lugar central donde se concentra el núcleo de la actividad textil. Las premisas del estudio excluyen del trabajo de campo a las ciudades de más de 50.000 habitantes, pues suelen ser, en el conjunto de países analizados, zonas que distorsionan la realidad de las áreas de estudio. Sin embargo, las relaciones tanto económicas y sociales de la red empresarial alcoyana excede los límites municipales. Esta realidad es asumida por el proyecto de investigación.

### 5.1.3 Características de las empresas

El objetivo de este apartado es conocer algunas características generales de las empresas y del empresariado para observar si existen diferencias notables en las dos áreas de estudio.

Las empresas incluidas en la muestra del tejido empresarial de L'A-FC presentan una variedad de sectores importante (juguete, textil, inyectados, mecanizados, troquelados, etc.), con un número absoluto de empresas superior al medio centenar. En relación con la variable «empleo», las empresas analizadas utilizan mano de obra a tiempo completo (plantilla fija) como fórmula principal (91%), lo que nos indica que la producción se prolonga durante todo el año (independientemente de los picos de producción estacionales) (ver figura 5.1).<sup>3</sup>

En cuanto a la antigüedad, es relevante que el grueso de las empresas tiene más de 10 años, que predominan las empresas maduras e incluso que existe un porcentaje de empresas mayores de 100 años (ver figura 5.2, anexo 7).

La mayor parte de los empresarios entrevistados ha creado su propia empresa, si bien un porcentaje significativo la ha heredado (ver figura 5.3). En

3. Las figuras de este capítulo se incluyen, para comodidad del lector, en el anexo 7 (véase CD adjunto).

cuanto al modo de gestión de las empresas, destaca el carácter familiar de la mayoría de ellas; número mucho mayor si pensamos que gran parte de las sociedades limitadas e incluso anónimas tiene un origen familiar o una vinculación muy importante con la familia, especialmente en sus orígenes (figura 5.4).

De acuerdo con la muestra de empresas entrevistadas, el empresariado de la comarca se caracteriza por ser básicamente masculino. Los varones son quienes han creado o heredado la empresa. En los pocos casos en que la empresaria es mujer (ver figura 5.5), ha llegado a ejercer como gerentes al heredar de sus padres dicha responsabilidad.

La edad del empresariado (ver figura 5.6) es bastante dispar; la edad predominante se encuentra en el intervalo 36-50 años, con un porcentaje relevante de empresarios muy jóvenes.

Encontramos también una dispersión elevada en el nivel de formación académica de los empresarios (tabla 5.3). Por lo general, y a diferencia de lo que sucede en el caso del Camp de Morvedre - Alto Palancia, los empresarios presentan niveles de formación académica bajos, con predominio de estudios primarios. Esta realidad aparentemente negativa puede deberse a que el tejido empresarial del área periférica tiene un carácter más familiar y endógeno, lo que implica que, en muchos casos, el empresario inicia su actividad sin tener estudios de rango superior.

**Tabla 5.3** Nivel de formación académica del empresariado (%)

<b>L'Alcoià - Foia de Castalla</b>	
NA (en blanco)	4
NS/NC	2
Estudios primarios	32
Estudios secundarios	36
Diplomado universitario	10
Licenciado universitario	16
Postgraduado	0
<b>Total</b>	<b>100</b>

*Fuente:* elaboración propia.

En cuanto a la formación empresarial, reglada y no reglada, la mayoría de los empresarios entrevistados no ha participado en ninguna acción formativa específica en relación con su actividad profesional (ver figura 5.7). Entre aquellos que han recibido formación específica, las temáticas predominantes se refieren a la actividad desarrollada en la empresa. Haciendo referencia a otros datos de tipo más cualitativo que también se han obtenido, no parece que el empresariado juzgue los cursos de formación como una herramienta muy importante de cara a mejorar su gestión o sus conocimientos sobre el sector.

La tabla 5.4 recoge algunas características relevantes del empresariado de la muestra analizada.

El primer factor destacable es el alto porcentaje de empresarios originarios del área (90%), mayor que el porcentaje registrado en el área accesible (tipo B), lo que da muestra del carácter fundamentalmente endógeno y familiar de la industria.

Un porcentaje superior al 30% de los entrevistados ha trabajado anteriormente en una empresa del mismo sector. Este factor permite el aprendizaje suficiente para dar un salto cualitativo tan importante –de trabajador a empresario– con la ventaja de un perfecto conocimiento del sector.

También es un factor muy importante la herencia de padres a hijos en la tradición empresarial (48%), porcentaje mucho más elevado que el registrado en el área central. Este dato profundiza en la idea de que el escenario empresarial tiene una componente familiar fundamental.

**Tabla 5.4 Otras características del empresariado**

	<b>% de empresarios</b> <b>L'Alcoià - Foia de Castalla</b>
Antes de gestionar esta empresa el empresario gestionaba otra empresa en la misma área	6
Antes de gestionar esta empresa el empresario gestionaba otra empresa en otro lugar	2
Antes de gestionar esta empresa trabajaba en otra empresa de esta área	40
Antes de gestionar esta empresa trabajaba en otra empresa de otro lugar	6
Al menos uno de los padres gestionaba una empresa en esta área	48
Al menos uno de los padres gestionaba una empresa en otro lugar	2
Es nacido/a y crecido/a en esta área	90
Es socio/a de un club deportivo en el área	26
Es miembro de una asociación cultural o de otro tipo	38
Participa en las actividades administrativas de su municipio	12

*Fuente:* elaboración propia.

Otras lecturas interesantes de la tabla 5.4 son las referidas a la participación e implicación del empresariado en actividades de carácter social. Existen distintas estimaciones de la relación del empresario con el resto de la sociedad: desde las que colocan al empresario como una persona de perfil individualista que se desarrolla, en cierta medida, al margen del resto de la sociedad de su área, hasta las que afirman justamente lo contrario. Desde nuestros resultados, y en líneas



generales, el empresariado mantiene una participación discreta en la vida social, aunque con matices. La principal vía de participación de los empresarios está en las asociaciones de carácter cultural<sup>4</sup> (en actividades culturales, ambientales, etc.); también es importante su implicación en asociaciones o clubes deportivos y actividades similares; por último, y en menor medida, el empresariado participa en el gobierno local o en agrupaciones de carácter político.

Los empresarios de L'Alcoià tienen una participación más importante en actividades culturales o deportivas que sus colegas del área central analizada. De manera cualitativa, hemos podido constatar que, en el plano social, se encuentran dos posturas en el empresariado: la tipología de persona que centra todos sus esfuerzos en el desarrollo de su actividad, y un grupo más reducido que mantiene una intensa actividad social. No hemos constatado una relación directa entre tamaño empresarial y actividad social del empresario.

#### 5.1.4 Tipología de redes de empresas

De acuerdo con las últimas investigaciones sobre el mundo empresarial, las redes entre empresas, tanto sectoriales como intersectoriales, son de especial importancia porque reflejan la capacidad de las empresas para relacionarse, para transmitir las innovaciones con mayor rapidez, para mantener vínculos tanto de mercado como de transmisión de información o, incluso, de tipo logístico (realización de ciertos servicios).

Sin embargo, el empresariado puede ver en las redes empresariales un factor de riesgo, ya que percibe al resto como competidores directos, muy especialmente en el caso de que sean redes del mismo sector y de la misma zona. A continuación, se analizan los resultados obtenidos en relación con las redes empresariales y su funcionamiento.

##### *Redes de mercado*

Primeramente, se analizarán desde el punto de vista geográfico algunas cuestiones esenciales para comprender el contexto empresarial del área: de dónde proceden las materias primas que utilizan las empresas, dónde realizan las ventas, de dónde procede la información que necesitan, etc.

El ámbito de procedencia de las materias primas (figura 5.8) está claramente centrado en la Comunidad Valenciana y, en menor medida, en el ámbito nacional. Por su parte, el mercado de ventas de las empresas (figura 5.9) está orien-

4. Quedan excluidas participaciones económicas de la empresa en asociaciones de todo tipo o clubes deportivos si no existe una participación más amplia que el patrocinio de estas actividades.

tado hacia la Comunidad Valenciana y el mercado nacional; no obstante, existe un porcentaje cercano al 13% en el área alicantina que evidencia el carácter exportador de muchas empresas, en el sector del juguete principalmente. El ámbito geográfico de la financiación y la obtención de recursos financieros (figura 5.10) está totalmente centrado en los bancos y cajas nacionales.

Dentro del concepto de *apoyo técnico* (figura 5.11) se engloba una gran cantidad de posibilidades, desde la ayuda a la gestión y a la administración de la empresa, pasando por la ayuda de tipo técnico sobre la fabricación del producto, sobre la situación de los mercados, sistemas de *marketing*, etc. La mayor parte de los empresarios demanda este servicio en el ámbito regional (e incluso local) tanto para temas de administración como de gestión; también para la solución de problemas técnicos relativos a los sistemas productivos o el producto.<sup>5</sup> Las empresas que necesitan de un apoyo técnico especial sobre el producto (diseño de piezas muy concretas, mantenimiento de maquinaria compleja, etc.) recurren al ámbito nacional, en lugares donde se concentran los especialistas en su actividad. Sin embargo, la existencia de distritos industriales bien delimitados evidencia la capacidad del contexto local para suplir las necesidades de apoyo técnico.

Por último, destaca el hecho de que la mayoría de los empleados proviene del ámbito regional<sup>6</sup> (figura 5.12), e incluso del entorno local o comarcal. Existe un pequeño porcentaje de inmigrantes que conforman una bolsa de trabajadores temporales para ciertas actividades, pero por lo general el empresario contrata empleados que residen en su localidad o comarca.

### *Variabilidad en las redes*

Siguiendo la tabla 5.5, se pueden valorar las denominadas *redes verticales*, es decir, las relaciones entre empresas, clientes y proveedores que, en el caso del área de análisis, aparecen como muy estables. El empresario mantiene una relación constante con sus clientes y excepcionalmente fiel con sus proveedores (98%). Muchos empresarios afirman que mantienen un margen de variación respecto a los clientes, pero reconocen que su cartera de clientes es principalmente estable.

En cuanto a las fuentes de información a las que recurre el empresario, el canal principal por el que se incorpora la información necesaria proviene de los mismos clientes y proveedores, y esta fuente aparece como estable. Sin embargo, hay otros canales más variables (asistencia a ferias, prensa especiali-

5. Destacan como centros de ayuda técnica los institutos tecnológicos, que en el caso de L'Alcoià - Foia de Castalla se encuentran situados en las propias comarcas (AITEX y AIJU).

6. En el origen de los empleados, en caso de ser españoles, se tiene en cuenta su residencia habitual.

zada, Internet, etc.) que pueden indicar un carácter más abierto a la innovación. En todo caso, la comunicación verbal, cara a cara con clientes y, especialmente, con proveedores, es la fuente de información más utilizada.

La estabilidad en los bancos a los cuales se acude en busca de información es también elevada y reafirma la idea de estabilidad del entorno empresarial, una estabilidad que puede apuntar a una falta de dinamismo aparentemente, pero también puede ser la clave que asegure una red duradera y fuerte, lo que constituye una ventaja competitiva del entorno empresarial local (Garofoli, 1992).

**Tabla 5.5** Indicadores de variabilidad de las redes

		L'Alcoià - Foia de Castalla (%)
Trato con proveedores	Proveedores estables	88
	Proveedores distintos	6
	Ambos	6
Trato con clientes	Clientes estables	90
	Clientes distintos	4
	Ambos	5
Fuentes de información	Siempre las mismas	60
	Diversificadas	30
	NS/NC	8
Fuentes de financiación	Siempre las mismas	90
	Diversificadas	6

*Fuente:* elaboración propia.

### *Valoración de las redes por el empresario*

Se ha considerado importante que el empresario valore directamente la importancia de las relaciones entre empresas y las relaciones de las empresas con el resto del contexto social.<sup>7</sup>

En cuanto al resultado de la valoración que el empresario hace de las relaciones entre empresas (figura 5.13), que suelen formalizarse en foros o asociaciones de empresarios, existe unanimidad en su gran importancia para el propio funcionamiento. La argumentación más general indica que la relación entre empresas, sean o no del mismo sector, ofrece muchas ventajas a la hora de solucionar problemas y de obtener información de utilidad; el empresario consigue desde beneficios derivados del trato común con proveedores y

7. Por *redes informales* entendemos la relación de las empresas con otros ámbitos distintos al empresarial (vecinos, asociaciones de diversa índole y de ámbito local) y con empresarios de manera no formalizada, es decir, a modo de amistad, por ejemplo, en bares, eventos sociales de ocio, etc. (Murdoch, 2000).

clientes hasta sinergias entre empresas del mismo sector, a pesar de que pueden ser competidores (se desvían pedidos de clientes, se prestan servicios diversos, etc.).

Una pequeña porción de empresarios piensa que la empresa actúa día a día de una forma individual y que este procedimiento es positivo para ella, por tanto la relación entre empresas es poco efectiva.

Las redes informales no son más que las relaciones que el empresario mantiene con el resto de los actores locales; son aquellas que no están formalizadas bajo un foro o una institución (pública o privada) coordinadora. Para el empresario, este tipo de relaciones tiene una importancia diversa para el funcionamiento de sus empresas (figura 5.14): supera el 30% la valoración de importancia alta o muy alta, pero también hay un porcentaje elevado de empresas que le adjudican una importancia baja, muy baja o moderada.

Por tanto, podemos concluir que los empresarios valoran altamente la existencia y funcionamiento de las redes, y que la valoración de las redes formales es más positiva que la de las redes informales. Ahora bien, al cruzar los datos obtenidos con los de pertenencia, observamos que poco más del 40% de los empresarios del área está asociado a alguna organización (figura 5.24) y que la única relación con estas asociaciones es la obtención de boletines periódicos, ya que el empresario sólo se reúne cuando surge, a nivel sectorial, un problema importante (figura 5.25). Por lo tanto, parece que las relaciones formales pudieran estar sobrevaloradas por el empresariado local en relación a la práctica real.

En cuanto a las relaciones informales, dependen en gran medida del contexto en el que se desarrolla la actividad empresarial. En L'A-FC existe una fuerte tradición empresarial, una mano de obra fuertemente especializada y un saber hacer generalizado, lo que imprime a las relaciones informales una fuerte relevancia. Sin embargo, el empresariado en general no ha sido, juzgando las respuestas analizadas, consciente de este hecho, reflejando otra característica del conjunto de empresarios valencianos de PYME: su carácter individualista en muchos aspectos, especialmente en la toma de decisiones de relevancia.

### 5.1.5 Innovación empresarial

Uno de los factores definitorios del desarrollo es la capacidad de las empresas de un territorio para innovar y trasladar estas innovaciones a su entorno, pues, si en el territorio no se dan las condiciones idóneas para que las innovaciones se propaguen, se producirá un estancamiento de la actividad productiva y, como consecuencia, puede peligrar el potencial de desarrollo. Las innovaciones no están todas al mismo nivel: existe una gradación bien definida, aunque los procesos innovadores pueden darse unidos (Salom *et al.*, 1999):

- En un primer escalón se encuentran las innovaciones que afectan al proceso exclusivamente (más comunes, que se trasladan normalmente a la renovación de maquinaria).
- En segundo lugar, tenemos las innovaciones que intentan mejorar los productos mediante la introducción de alguna novedad.
- Por último, tenemos las innovaciones que intentan combinar ambas variables y realizan cambios muy profundos, mejorando tanto el producto (que puede ser de nuevo diseño) como los sistemas productivos (sistemas de trabajo, mejora de procesos de *marketing*, introducción de un sistema de calidad, etc.).

Otra manera de valorar estas innovaciones desde un prisma más geográfico es analizar cuál ha sido su impacto en el territorio, de tal manera que tendríamos innovaciones que suponen una novedad para la empresa (primer escalón), innovaciones que suponen algo nuevo para la región (segundo escalón) e innovaciones que son algo totalmente original en el contexto empresarial en ámbitos superiores (escala nacional o internacional). Este sería el último peldaño. Cada una de estas escalas mantiene cierta relación de afinidad con los tipos de innovación.

### *Tipos de innovaciones en las áreas*

De las respuestas a las entrevistas realizadas podemos observar, en la figura 5.15, que la mayor parte de las innovaciones se introducen para mejorar el funcionamiento de la empresa. Son innovaciones basadas en la mejora del rendimiento de la producción mediante, principalmente, el perfeccionamiento de la maquinaria o la adquisición de modelos mejorados, la ampliación de la capacidad de producción o la mejora de las instalaciones. Las innovaciones de un mayor calado en la región, aquellas que afectan directamente al proceso, son escasas.

Otro factor importante es el análisis del origen del proceso innovador en las empresas. Desde este punto de vista, las innovaciones pueden ser introducidas por personal propio de la empresa, por clientes o por proveedores, o pueden ser consecuencia de la acción de instituciones públicas o del sector privado (consultorías, mayoritariamente). En la figura 5.16 pueden observarse los resultados.

Los empresarios reconocen que las innovaciones son principalmente introducidas por su equipo de trabajo o proceden de las demandas de clientes o sugerencias de proveedores. Este gráfico, junto a la tabla referida a la estabilidad de proveedores y clientes (tabla 5.6), nos indica que las redes de tipo vertical, las que se dan entre empresas, clientes y proveedores tienen una gran importancia para la innovación industrial.

Los resultados que atribuyen como fuente de innovación a los familiares o amigos, son muy bajos. Mejor valoradas que en otras áreas, pero aún de poca importancia para la innovación, son las consultorías y las fuentes institucionales.

Destaca la escasa importancia otorgada a la administración en la difusión de innovaciones, un dato de especial relevancia dado que, desde mediados de la década de 1980, la Generalitat Valenciana centra sus esfuerzos en activar el tejido endógeno basado en las PYME a través de un modelo de intervención que ha impulsado un sistema de centros tecnológicos para difundir las innovaciones, además de una política industrial basada en aspectos microeconómicos (Honrubia y Soler, 1996; Soler, 2002) que no parece haber tenido efectos reconocidos en el área dada la reacción de muchos empresarios. Esta consideración negativa adquiere una connotación especial, pues en el área existen dos centros tecnológicos (uno del juguete y otro del textil) cuya función como difusor de las innovaciones y la creación de rendimientos crecientes de escala debiera ser fundamental.

### 5.1.6 Rendimiento de la empresa

El análisis sobre el rendimiento de las empresas permite conocer su trayectoria durante los últimos años. En este caso, se ha realizado una valoración del empresariado sobre la evolución de cuatro factores: las ventas, el margen de beneficio, el empleo y la inversión realizada (durante los últimos cinco años), así como su percepción sobre la evolución en los próximos cinco años. El resultado para el área lo ofrece la figura 5.17, donde se evalúa el comportamiento de estos factores en un periodo de 10 años.

Se observa que cada uno de los factores considerados ha evolucionado de forma diferente en los últimos cinco años. Se han mantenido «sin cambios» (con evolución 0, o «a la baja») el margen de beneficio (60%) y el empleo (30%). Las inversiones son el factor que ha tenido una variación más irregular (con periodos de subida y también de bajada). Por otro lado, entre los factores que han mantenido un crecimiento durante los últimos cinco años encontramos las ventas, que han evolucionado de manera «progresiva» (han tenido un crecimiento pequeño y mantenido), y, prácticamente todos los factores, excepto el margen de beneficios, han mantenido un «crecimiento elevado», superior al 30%, destacando las inversiones y las ventas.

El análisis de la percepción del empresariado sobre la variación de estos factores en los próximos cinco años produce dos situaciones claramente diferenciadas. Por un lado, un porcentaje importante de los entrevistados manifiesta que no existirán variaciones significativas para ninguno de los factores analizados; por otro lado, aumenta la percepción de una «variación irregular» de todos los factores frente a una percepción previa de crecimiento elevado, especialmente en el caso de las ventas y de las inversiones.

Se puede resumir lo anterior afirmando que el contexto económico general en nuestro país ha sido negativo para las empresas en los últimos años. Para los próximos cinco años, existe una incertidumbre mayor, derivada de la crisis

económica actual, que afecta a todos los sectores, aunque se apuntan síntomas de recuperación (Méndez y Mecha, 2001).

Por factores, son la inversión y las ventas los mejor valorados en el transcurso de los últimos 10 años. Por el contrario, el margen de beneficio es el factor que se ha percibido de manera más negativa, lo que parece indicar un claro escenario general de estancamiento.

### *Evolución de los mercados*

Otro factor importante que complementa a los anteriores es la evolución de los mercados. En la figura 5.18, podemos observar las percepciones de los empresarios entrevistados en relación con esta variable.

Los mercados se han mantenido estables en líneas generales. Dentro de esta estabilidad los que más han crecido en los últimos cinco años y los que más se prevé que crezcan en los próximos cinco son los de ámbito nacional y regional. También se aprecia un crecimiento importante del mercado de la UE.

Existe, pues, una percepción de crecimiento más positiva en el área alicantina que en el Camp de Morvedre (región B). Los sectores que encontramos en L'A-FC han tenido un comportamiento más positivo atendiendo a los factores de rendimiento y a la evolución del mercado. También mantienen previsiones más optimistas que otras áreas analizadas.

En lo referente al mundo empresarial y su influencia en la perifericidad no espacial, el grupo integrante de AsPIRE consideró las redes entre empresas como un factor determinante que puede suplir las carencias en infraestructuras de transporte y comunicaciones. Además, estas redes empresariales deberían ser impulsoras de los procesos de innovación entre las empresas y generadoras de diversas capacidades, entre las cuales destacarían la incorporación a nuevos mercados. Por tanto, es de especial atención el comportamiento de las redes empresariales en relación con otros factores clave para el comportamiento empresarial, cuyo análisis procederá en los siguientes puntos de manera muy concreta.

#### **5.1.7 Redes y rendimiento de las empresas**

A partir de los datos y análisis realizados en anteriores apartados, pueden destacarse una serie de procesos detectados que se consideran especialmente significativos:

- Un estancamiento en el crecimiento de los factores de margen de beneficio y empleo.
- Un estancamiento de la evolución de los mercados en general.
- Ventas más orientadas al mercado regional-nacional.
- Estabilidad y poca diversificación de las redes formales.

- Valoración positiva de las redes formales e informales por parte del empresario.

El rendimiento de las empresas ha sido positivo en los últimos años, si tenemos en cuenta la evolución negativa del PIB que se ha dado en el mismo periodo. Sin embargo, en opinión de los empresarios entrevistados, las redes empresariales no son ni diversas ni fuertes. Podría concluirse, en consecuencia, que las redes empresariales no constituyen un factor decisivo en el área de L'Alcoià que explique el aumento del rendimiento empresarial. Las redes formales son, a pesar de lo concluido, más densas que en otras áreas de la Comunidad Valenciana de estructura similar a L'Alcoià - Foia de Castalla.

Si bien esta afirmación es la que surge a la luz del análisis de las respuestas dadas por los entrevistados, puede considerarse que el estancamiento de ciertos factores de rendimiento (aumento del empleo y recesión en el margen de beneficio) es una situación coyuntural que está siendo bien superada por las empresas del área. El conjunto de asociaciones e instituciones públicas que dirigen sus objetivos a la promoción y apoyo de la actividad empresarial hace muy difícil pensar en la idea de que el empresariado haya superado esta situación de forma estrictamente individual. En este caso, pese a la interpretación parca del empresariado al evaluar las redes locales, es lógico presuponer que las densas redes, formalizadas y no formalizadas, han jugado un papel fundamental a la hora de superar el periodo recesivo.

### 5.1.8 Redes de empresas e innovación empresarial

Los procesos constatados a través de las entrevistas y que se van a considerar en la relación entre las redes empresariales y la innovación son los siguientes:

- Ventas orientadas al mercado regional, nacional y de la UE.
- Escaso desarrollo de las redes formales.
- Valoración positiva por parte del empresario de las redes formales e informales, pero escaso desarrollo de éstas.
- Una innovación basada en la mejora del rendimiento productivo (de primer grado).
- Una falta de innovación en cuestiones más complejas (procesos, sistemas y nuevos productos).

Tenemos, por tanto, un grado de innovación bajo (basado especialmente en la mejora de los sistemas de producción y centrado en la adquisición de nueva maquinaria) y un escaso desarrollo de las redes empresariales, principalmente formales. Todo ello permite deducir que ambos factores tienen una implicación lógica en la trayectoria empresarial del área.



La consecuencia principal es que las innovaciones actúan de manera vertical; es decir, algunas empresas de fuera del área, más avanzadas, introducen innovaciones y éstas se van diseminando por el tejido empresarial del área, pero de manera muy lenta y no siempre de forma eficaz. Es un modelo de innovación como respuesta a los cambios de la demanda, por tanto, a posteriori.

Ahora bien, la concentración espacial de la actividad productiva en determinados sectores en el área de estudio («la mayoría de las empresas del sector juguete están concentradas en una superficie que no sobrepasa los 25 km<sup>2</sup>»), a las que hay que añadir un número todavía superior de empresas auxiliares), juega un papel fundamental a la hora de difundir las innovaciones. De hecho, es fácil identificar un mecanismo de difusión por el cual un proceso nuevo de producción es aplicado rápidamente por la mayoría de las empresas. Un proceso que tiene diferencias sectoriales y que es más evidente en la producción de juguetes.

No obstante, no debemos perder la perspectiva ya que las empresas siguen dificultando la introducción de innovaciones, especialmente las que hacen referencia al conjunto del sistema productivo, y retardando los procesos de difusión; lo hacen en menor medida que otras áreas de la CV, pero distan mucho de ser un modelo donde dominen los procesos innovadores inherentes a otros distritos dentro y fuera de España.

### 5.1.9 Innovación y rendimiento de las empresas

Las variables a relacionar en el análisis del papel de la innovación en el rendimiento de las empresas son:

- Una innovación basada en la mejora del rendimiento productivo.
- Una falta de innovación en cuestiones más complejas (procesos, sistemas y nuevos productos).
- Un estancamiento de las ventas y del resto de los factores.
- Un estancamiento de los mercados.

Las empresas de L'Alcoià han tenido, en general, un rendimiento creciente si nos atenemos al aumento de la producción y de la productividad. La capacidad de innovación del área, pese a ser creciente, ha seguido un modelo parecido durante las dos últimas décadas. La siguiente afirmación tiene dos posibles lecturas que, sin duda, son complementarias:

- i) Los procesos de innovación del área han sido suficientes para que las empresas se adapten a la demanda y mantengan, por lo menos, el rendimiento productivo.

- ii) Los procesos de innovación no son lo suficientemente desarrollados para que la adaptación a los cambios de mercado se realice de manera cómoda sin la constante pérdida de empleo y de margen de beneficio para las empresas, un factor que limita la inversión.

Por lo tanto, la innovación ha tenido una doble función en el área, positiva, si la analizamos de manera global, pero también mantiene una vertiente negativa, ya que frena los cambios en las empresas.

### 5.1.10 Accesibilidad geográfica

Por *accesibilidad geográfica* clásicamente se entiende la conectividad que tienen los territorios por carretera y ferrocarril principalmente, es decir, lo accesible o lo inaccesible que son estas regiones al transporte de personas y mercancías.

Tradicionalmente, la accesibilidad geográfica se ha considerado el factor más determinante a la hora de explicar el éxito o el fracaso de las zonas industriales, ya que determina el coste de transporte, que pese a no tener un aumento de coste lineal con la distancia, está muy determinado por el desarrollo de las infraestructuras (Lloyd y Dicken, 1972). Si existen buenas infraestructuras de comunicaciones, el coste de transporte dado por la distancia a los mercados o a las materias primas disminuye. Sin embargo, si estas infraestructuras son deficientes, aumenta, el coste casi proporcionalmente a la distancia recorrida.

En las últimas décadas, la importancia del coste de transporte para explicar la localización empresarial se ha reducido aparentemente, ya que han entrado en juego otros factores (parte de los considerados por AsPIRE). Sin embargo, las mejoras del transporte se corresponden directamente con las innovaciones que han desencadenado los ciclos de crecimiento contemplados por Kondratiev o las olas de innovación de Mench. Por tanto, a pesar de la aparición de nuevos factores de desarrollo territorial, la accesibilidad espacial continúa siendo un factor importante en la localización industrial.

En la figura 5.19, pueden analizarse dos aspectos: la valoración de la accesibilidad por el empresariado de su comarca y el impacto que esta accesibilidad tiene en el rendimiento de su actividad.

Para los empresarios de la L'A-FC, la accesibilidad es «elevada» en un 58% de los casos, bastante mejor valorada por los empresarios de la Foia de Castalla que por los del L'Alcoià, que manifiestan un descontento importante. En todo caso, hay dos factores que hay que tener en cuenta ante esta valoración: por un lado, la diferente situación de las dos subcomarcas (L'Alcoià y Foia de Castalla), dado que en el caso de la Foia, se ha cerrado recientemente la conexión por autovía con Alicante; por otro lado, el hecho de que las mejoras de accesibilidad recientes no contribuyen a explicar el dinamismo histórico de este territorio.

En la figura 5.20, podemos observar otro dato interesante referente a la accesibilidad como es la consideración por parte del empresariado de la localización actual de su empresa. Ya hemos explicado que pueden haber otros factores aparte de la accesibilidad que pueden compensar una mala conectividad, por ello, es interesante conocer la percepción del empresario ante la actual localización de su empresa, saber si ésta es óptima o por el contrario estaría mejor situada, teniendo en cuenta su rendimiento, en otro lugar.

Para un 60% y un 72% del empresariado respectivamente, la localización de su empresa es la mejor posible; sólo para un 20% podría mejorarse el rendimiento de la empresa en una localización mejor.

En la percepción de la accesibilidad en la Foia de Castalla ha pesado mucho la reciente inauguración de potentes infraestructuras de carreteras acentuando el matiz positivo de las respuestas. Por otro lado, es muy destacable la percepción en ambas áreas de que la localización es la óptima. Esto se debe, en gran medida, a la concentración sectorial existente en L'A-FC (especialmente en la Foia de Castalla), que ha permitido una cadena de empresas muy sólida que suple las necesidades de abastecimiento fuera del mercado local.

Como último factor de análisis, se considerará la relación de las empresas con las instituciones de gobierno y la relación de las empresas entre ellas dentro de foros formales (asociaciones empresariales), concluyendo así el variado abanico de posibilidad de relaciones.

### 5.1.11 Las relaciones de las empresas con las instituciones de gobierno

El apartado de políticas e instituciones es de gran interés porque permite observar la relación que existe entre la administración pública y el empresariado, y las escalas más operativas a nivel administrativo que benefician a las empresas (figura 5.21).

Partimos de una situación en principio ventajosa de L'A-FC respecto a otras áreas, ya que existe un gran número de instituciones (también asociaciones privadas de carácter sectorial que tienen gran importancia) centradas en la actividad empresarial.

En la figura 5.22, podemos observar dos variables: por una parte, la relación entre empresas e instituciones públicas; por otro lado, la eficacia o ineficacia del contacto, según la percepción del empresario, una vez que se ha producido esa relación. Destaca claramente la escasísima relación de las empresas con la administración en casi todas las temáticas contempladas en el análisis. Se puede afirmar, tras este resultado, que los flujos de información entre empresarios y administración no funcionan correctamente y que existe un funcionamiento de las empresas «al margen» de la administración.

En L'A-FC, existe una relación más fructífera que en el área central analizada en cuanto a la cantidad de contactos, en cuanto a la variedad de temas abordados y en cuanto a su eficacia (72%). En todos los casos (en L'A-FC y en el área central), son las ayudas financieras y los contactos en relación con la adquisición o mejora de equipamiento industrial o terrenos (con la administración local) los más frecuentes, pero siempre en unos porcentajes casi anecdóticos.

Resulta interesante saber, dados los bajos índices de colaboración entre la administración y las empresas, el nivel de confianza del empresariado con el funcionariado a la hora de discutir estrategias empresariales de cierta entidad. En la figura 5.23 puede verse que la mayoría de los entrevistados confían en la administración pública, aunque en un porcentaje menor en el área alicantina, donde un 30% no discutiría sus proyectos con la administración. Este gráfico nos indica que la escasa colaboración no es un problema de desconfianza del empresario ante la administración, más bien, demostrado desde el análisis de percepciones durante las entrevistas, es un problema de que los medios y objetivos de la administración no se adaptan al funcionamiento empresarial. La administración no es capaz, por su estructura y por sus funciones, de resolver —o ayudar a resolver— los problemas de las empresas.

### 5.1.12 Asociacionismo empresarial

Finalmente, como último factor de análisis y dado nuestro interés por las redes empresariales, es significativo observar el grado de asociacionismo empresarial, el carácter principal de estas asociaciones y la implicación del empresariado en las distintas estructuras asociativas. La valoración de las redes empresariales como parte importante del capital social del área ha sido muy apreciada en los últimos años desde los teóricos del distrito industrial (Camagni, 1991) y es un factor de desarrollo importante, o de estancamiento en el caso de que estas redes sean débiles o ineficaces.

En la figura 5.24 puede observarse el grado de asociacionismo de los entrevistados en el área. Se intenta realizar una clasificación atendiendo a los distintos tipos de asociaciones y a la pertenencia o no pertenencia del empresario. La lectura revela que existe un buen porcentaje de empresarios que no pertenece a ninguna asociación (superior al 25%). Entre las asociaciones con más afiliados destacan las propias de empresarios (50%), de comerciantes (65% y 30%) y las asociaciones profesionales (72% y 29%). Las organizaciones sin ánimo de lucro y los clubes de empresarios tienen una representación casi nula.

Es evidente que las ventajas de estar asociados son distintas según la participación que tenga el empresario. Se puede adoptar una postura pasiva de recepción de información mediante boletines periódicos o circulares, o se puede adoptar una estrategia de participación en las distintas reuniones con mayor o menor frecuencia (la asistencia a estas reuniones, si bien no garantiza la obten-

ción de más beneficios, asegura una mayor participación del empresariado). En la figura 5.25, podemos observar, en los tres grupos de asociaciones más representativos, la cadencia de reuniones en las que participa el empresario (se debe tener en cuenta que los tres grupos no tienen la misma representatividad: las asociaciones de empresarios son las más representativas, a continuación las asociaciones de comerciantes y por último las asociaciones profesionales, poco representativas dado el bajo número de asociados en esta tipología).

En L'A-FC, la asistencia a reuniones (de los empresarios que realmente asisten alguna vez) es variada según el tipo de asociación. Apenas existen asociaciones que se rijan por reuniones de carácter semanal. Son las de carácter anual y mensual las más comunes, aunque también destacan las asociaciones que se reúnen sin una periodicidad regular (se suele asistir cuando surge algún problema importante).

El predominio de frecuencias irregulares (especialmente en las asociaciones de empresarios, que son las más relevantes) apunta a que un porcentaje superior al 45% del empresariado no mantiene una participación demasiado activa en las asociaciones; sólo se produce una colaboración de manera relevante cuando existe un problema realmente importante.

### 5.1.13 Consideraciones finales

En relación con las redes empresariales y con su importancia para la difusión de innovaciones en el entorno local y para la dinamización socioeconómica, de acuerdo con la información recogida en el proyecto, podemos establecer las siguientes conclusiones:

- a) Tanto las redes horizontales como las verticales están formalizadas y son importantes para el desarrollo de la actividad empresarial en el área.
- b) Las redes horizontales tienen una mayor importancia para el territorio que las verticales, aunque ambas tienen una alta densidad en el área (figura 5.19). Existen importantes conexiones entre las instituciones y las empresas, y entre las propias empresas.
- c) Las empresas presentan una marcada localización territorial en función del sector al que pertenecen (juguete y auxiliares en la Foia de Castalla, textil en L'Alcoià). Esta concentración favorece las relaciones entre las empresas (redes) y la difusión de las innovaciones, fruto de las importantes relaciones entre las mismas y de la especialización de los servicios a empresas.
- d) Tanto la relación entre empresas e instituciones como el asociacionismo representan un papel escaso de acuerdo con la valoración de los empresarios. Por tanto, estas redes de carácter formal son, lógicamente, escasamente valoradas.

#### 5.1.14 Conclusión

Las empresas del área de L'Alcoià y de la Foia de Castalla responden al modelo general valenciano de empresa familiar. En este caso, se compone de sectores con fuerte arraigo al territorio y con una evolución histórica que ha ido adaptándose a los cambios del mercado. Unos sectores que crecen gracias a la capacidad innovadora del empresariado.

El desarrollo de las empresas se ha realizado adoptando innovaciones paulatinamente, de los más capaces —que han actuado de lanzaderas— hasta los menos —los receptores últimos—, si bien facilitado el proceso gracias a que muchas empresas son auxiliares de otras localizadas en la misma área. Esta estructura ha sido capaz de suplir las fuertes carencias en accesibilidad que, de manera tradicional, ha ido arrastrando el área.

Sin embargo, el área, después de haber padecido importantes transformaciones en su tejido productivo, permanece, desde principios de la década de 1990, un tanto aletargada, muy dependiente del contexto económico general, que ha pasado de ser ligeramente positivo a ser recesivo, y en donde se aprecian estrategias enfocadas, sobre todo, a la supervivencia, estrategia muy condicionada por la fuerte competencia de nuevos países en un mercado antes exclusivo.

Si bien la accesibilidad juega un papel fundamental en el rendimiento empresarial, existen factores como la capacidad innovadora y la cantidad y la calidad de las redes empresariales que pueden jugar un papel decisivo en la competitividad de los territorios. En el área analizada, las redes, existentes y posiblemente más desarrolladas que en muchos otros centros industriales españoles, carecen aún de un nivel, fortaleza y madurez suficientes, especialmente para que puedan desempeñar una función importante en la transmisión de innovaciones.

Por otro lado, las innovaciones se transmiten en amplios grupos de empresas de manera lenta y parcial —adoptando aquello que puede conllevar un cambio en la producción a muy corto plazo—, quedando muchas empresas al margen de estos circuitos, lo que repercute profundamente en su competitividad. El territorio, pese a ser innovador, no lo es suficientemente.

## 5.2 El papel de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (NTIC)

Uno de los factores que contempla el proyecto AsPIRE como clave para «compensar» los efectos de una localización periférica en el crecimiento regional es el uso de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (NTIC). En un escenario en el que el uso de las NTIC está generalizado en la sociedad local y, especialmente en el tejido empresarial, el territorio contará con un factor muy

importante a la hora de abaratar los costes de información y la rapidez en su circulación. Se trata de un factor que puede aumentar la competitividad mediante el incremento de la accesibilidad a los mercados, pero no es decisivo para explicar la ausencia de competitividad en las áreas consideradas (Richardson y Gillespie, 2000). Sin embargo, para un uso eficiente de tales tecnologías, es necesaria una infraestructura, bien de cable, bien de red, bien vía satélite, potente, que una los distintos nodos comunicantes. Esta tecnología es introducida de manera proporcional al índice de demanda a no ser que intercedan los organismos públicos mediante políticas de promoción o facilitando un servicio mínimo (Grimes, 2000). En este apartado, intentamos averiguar las repercusiones que tiene la utilización de las NTIC en la compensación de las carencias asociadas a una localización periférica y en la generación de competitividad territorial.

### 5.2.1 Las NTIC en la competitividad de la región

Para tener una idea correcta sobre la situación de las infraestructuras para las NTIC en el área, tenemos que considerar la situación de España en comparación con el resto de la UE y el desarrollo de otros países. Siguiendo uno de los últimos informes realizados por la Comisión Europea, el Informe McLoughlin (McLoughlin, 2001), en el contexto de la UE, España es uno de los países menos avanzados en cuanto al desarrollo de las NTIC, junto con el resto de países mediterráneos. Este informe se basa en los siguientes indicadores clave:

- España tiene, a finales de 1999, 2 canales RDSI por habitante, mientras que la media europea es de 8.
- En cuanto a la utilización de ordenadores personales, España mantenía la cifra de 15 aparatos por cada 100 habitantes, mientras que la media europea era de 34.
- En cuanto al mercado de comercio electrónico, España se situaba en último lugar en el *ranking* con un gasto en transacciones por comercio electrónico de 117 € por cada 100 habitantes, mientras que la UE mantenía la cifra de 4.661 €, una diferencia más que considerable.
- Las compañías españolas realizaban un uso mucho menor de Internet, un 12% menos que las compañías del resto de la UE.ç

Partiendo del escaso desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones en el contexto español, se ha hecho especial hincapié en la diferenciación de los diversos servicios y costes en el área de estudio. En este sentido, existe una diferenciación clara entre Alcoi y el resto del área de estudio. Alcoi es el único municipio que cuenta con fibra óptica y cable en parte del casco urbano. El resto del área cuenta con servicio RDSI y buena parte de los municipios tiene servicio de ADSL. Los centros de demanda son

esenciales para que la única empresa hasta el momento operante en la zona extienda el cable. Por el momento únicamente Alcoi constituye un centro de demanda suficiente.

El fuerte tejido industrial del área no constituye, hasta la fecha, un centro suficiente de demanda para la extensión de las líneas de cable, aunque ha tenido un papel fundamental para la extensión de líneas de ADSL (emuladores) o RDSI.

**Tabla 5.6** Nivel de provisión de infraestructuras y servicios de telecomunicaciones

Tipo de servicio	No existe	Máxima velocidad (Kb/Mb por segundo)	Existe (✓/o x)			
			Sólo en las mayores ciudades	En menos del 50% del área	En el 50-75% del área	En más del 75% del área
Módem	--	56 Kbps	--	--	--	✓
RDSI	--	128 Kbps	--	--	--	✓
Banda ancha	x	--	--	--	--	--
Fibra óptica	--	4 Mbps	Alcoi	--	--	--
ADSL	--	2 Mbps	--	--	--	✓
Radio	x	--	--	--	--	--
Cable	--	4 Mbps	Alcoi	--	--	--

Fuente: elaboración propia.

**Tabla 5.7** Redes de TIC (costes)

Tipo de servicio	Máxima velocidad	Subscrip. / alquiler de línea	Coste de conexión	Por minuto al día	Por minuto por la tarde	Por minuto fin de semana	Por mes
Módem (1)	56Kbps			0,024	0,0098	0,0098	18*
RDSI (2)	128 Kbps	a) 33,9 b) 121,8					a) 24,01 b) 25,9
Banda ancha							
Fibra óptica	hasta 4 Mbps	33,9*					24,01
ADSL (5)	2 Mbps						42*

Fuente: elaboración propia.

(1) \* Coste limitado desde las 6pm hasta las 8am.

(2) a) Sólo existe en Alcoi. Instalación del módem de fibra óptica, +30 €.

b) Existente en toda el área.

(4) \* Coste 24 horas a 256 kbps. Instalación del módem de fibra óptica-cable, +30 €.

(5) \* Coste 24 horas a 256 Kbps. Instalación del conector de red y el cable, +54,6 €.

(El coste indicado es en €).



## 5.2.2 La utilización de las NTIC por parte de las empresas

La utilización de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (NTIC) es un factor que puede permitir la superación de los problemas de accesibilidad y aumentar la competitividad en las empresas. En la tabla 5.8, podemos ver la percepción del empresariado sobre el desarrollo de las infraestructuras de telecomunicaciones en el área.

**Tabla 5.8** Utilización de las NTIC<sup>8</sup> por las empresas

Las infraestructuras de las NTIC están suficientemente desarrolladas en el área	46 %
Las infraestructuras de las NTIC no están suficientemente desarrolladas en el área	38 %
Ns/nc	16 %

*Fuente:* elaboración propia.

Para una ligera mayoría de los empresarios del área, las infraestructuras de telecomunicaciones están suficientemente desarrolladas para su actividad, mientras que para un porcentaje del 38% existen carencias importantes en el desarrollo de estas infraestructuras. Alrededor de un 16% desconoce el estado de tales infraestructuras, indudablemente porque no son de utilidad para el desarrollo de su empresa.

En la tabla 5.9, se pueden observar los resultados de la valoración que realiza el empresariado del impacto que ha tenido la utilización de las NTIC en el funcionamiento de su empresa.

Para la mayoría de empresarios, las NTIC no suponen un factor de competitividad importante en la actualidad y su utilización no ha provocado una reorganización en el modelo de su empresa.

Si hacemos referencia a la importancia de las NTIC para aumentar las relaciones entre las empresas (facilitar redes de colaboración), hay discrepancias en las áreas. Para las empresas entrevistadas en L'A-FC es un modo eficaz para facilitar estas relaciones (60%); por el contrario, un 20% no cree que la utilización de las NTIC suponga un factor positivo a la hora de facilitar estas redes, un porcentaje sin duda importante.

Entre las razones que argumentan los empresarios para no hacer un uso mayor de las NTIC pueden observarse las más importantes en la figura 5.26. En L'A-FC, la principal razón limitante (37%) es la falta de apoyo técnico para llevar a cabo un desarrollo más eficiente de las NTIC. Mantienen su importancia al mismo nivel (25,5%) otras razones como la falta de infraestructuras sufi-

8. Las NTIC suponen la búsqueda y transmisión de información bien por *e-mail*, bien utilizando Internet o a través de intranets.

cientemente desarrolladas y la falta de tiempo del empresario para adoptar una estrategia basada en las nuevas tecnologías. El coste de instalación no parece ser un factor decisivo para la no utilización de las NTIC.

En general, la utilización de las NTIC es todavía un tema de poco peso específico en la estrategia empresarial de la muestra de empresas de L'A-FC. Es incluso menor la importancia de la utilización del comercio electrónico en sus dos posibilidades, de empresa a proveedor (B2B, Business to Business) o de empresa a clientes (B2C, Business to Customer). La explotación de las entrevistas muestra claramente que la utilización de Internet por las empresas se centra en la banca *on-line* y en la promoción y publicidad de sus productos. Si bien gran parte de las empresas tienen página web, en pocos casos se produce, por un lado, una utilización masiva de sus posibilidades (no genera ventas directas) y, por el otro, un mantenimiento y un seguimiento adecuados.

**Tabla 5.9** Valoración de las NTIC en el funcionamiento de las empresas (%)

Preocupa que las NTIC aumenten la competitividad de otras empresas en su zona de negocio	12
No preocupa que las NTIC aumenten la competitividad de otras empresas en su zona de negocio	80
Ns/nc	8
La utilización de las NTIC no ha provocado una reorganización en la empresa	80
La utilización de las NTIC ha provocado una reorganización en la empresa	12
Ns/nc	8
La utilización de las NTIC no ha provocado el desarrollo de redes empresariales	20
La utilización de las NTIC ha provocado el desarrollo de redes empresariales	60
Ns/nc	20

Fuente: elaboración propia.

### 5.2.3 El papel de las NTIC en las instituciones

El análisis de la utilización de las NTIC no se ha realizado únicamente en el ámbito del mundo empresarial, si bien hay que ser conscientes del importante valor de la utilización que hacen las empresas de estas tecnologías, porque puede incidir directamente en su competitividad. El resto de la sociedad civil (representada en nuestro estudio por las instituciones tanto privadas como públicas) también se enfrenta al reto, tanto de impulsar el desarrollo de las NTIC en el área como de incorporarlas a su funcionamiento interno.

En la figura 5.27, puede observarse que, en las instituciones que tienen una estrategia planificada de funcionamiento, la utilización de las NTIC es más

importante que en otras instituciones y organizaciones, bien porque existe un plan estratégico expresamente para la incorporación y la utilización de las NTIC, bien porque dentro de una planificación estratégica general para la organización esta temática ocupa un papel fundamental.

Véase que más de la mitad de las instituciones ha considerado la introducción de las NTIC como un factor importante dentro de una planificación estratégica de su organización; un dato que refleja una consideración importante de esta temática por una parte importante de las organizaciones.

Si escogemos una temática más restrictiva (figura 5.28) en la utilización de las NTIC, el comercio-e<sup>9</sup> representa un porcentaje aún más alto en la planificación de la organización (nos referimos a las organizaciones que han referido «sí» en la figura anterior). El comercio-e aparece como un aspecto preocupante para las organizaciones en general.

En la figura 5.29 (anexo 7), podemos observar las organizaciones que participan en algún programa europeo relacionado con las NTIC. Esta posibilidad está fundamentada en las numerosas políticas europeas que priman el trabajo en común relacionado en esta temática a través de un número importante de programas activos.<sup>10</sup> Un poco más de la mitad de las organizaciones participan en programas relacionados con las NTIC, un dato positivo empañado por la cantidad de organizaciones que no participan de estos proyectos. El número de organizaciones que trabajan en programas europeos es relevante para comprender que la mayoría de las organizaciones del área tiene un papel activo en la incorporación y desarrollo de las NTIC en la sociedad local.

Un dato que puede ser importante, aunque sin perder de vista la intangibilidad del mismo, es la consideración que tiene la organización de su papel en la difusión de la utilización de las NTIC en el área. A este propósito, podemos observar la figura 5.30 (anexo 7), que muestra que más de la mitad de las organizaciones se consideran líderes en utilización de las NTIC en la comarca. Una valoración ciertamente optimista.

### *Las NTIC en las áreas de estudio: valoración de la situación por las instituciones*

La figura 5.31 ofrece una valoración general del estado de las infraestructuras necesarias para el desarrollo de las NTIC en el área de estudio, en relación con su función como factor de competitividad territorial y de soporte para el desa-

9. Comercio-e significa «comercio electrónico», abreviatura extraída de la acepción inglesa frecuentemente utilizada *e-commerce*.

10. Los programas e iniciativas comunitarias en materia de NTIC (englobadas bajo la denominación de Sociedad de la Información) son: @LIS, ASIA-IT, e-Content, e-learning, e-ten, Eumedis, ISIS y PROMISE, entre otros.

rollo de la actividad económica. La casi totalidad de las organizaciones piensa que las infraestructuras de NTIC en el área L'A-FC son suficientes.

La figura 5.32 nos da otra visión de la situación: la valoración de la influencia de la incorporación de la banda ancha en la competitividad de las empresas, que son las grandes protagonistas del tejido económico del área. La mayoría piensa que las empresas se benefician en la utilización de la banda ancha mejorando su competitividad, aunque no es un factor decisivo. La valoración es muy positiva y da una muestra de la percepción que tienen las instituciones de la importancia de la mejora de las NTIC: pasa a ser un factor importante de competitividad local.

La figura 5.33 muestra el papel que tienen las instituciones en la creación, ampliación o mejora de las infraestructuras. Se aprecia que la mayor parte de las organizaciones no realizan una tarea de promoción de las infraestructuras, con algunas excepciones, ni siquiera en un papel reivindicativo de las mismas.

Para contrastar los datos positivos en cuanto al grado de desarrollo de las infraestructuras para las NTIC en el área (figura 5.31), se puede observar la figura 5.34, en la que se analiza la valoración del atractivo del área para la localización empresarial de sectores que necesiten de un buen desarrollo de las NTIC. Una mayoría observa que el área es suficiente en equipamientos y, por lo tanto, resulta atractiva. No obstante, existe un 36% que piensa que el área es poco atractiva. Esta valoración se ajusta bastante a la diversa situación del área en materia de infraestructuras, donde conviven espacios de desarrollo importante con situaciones donde las infraestructuras están menos desarrolladas.

En la figura 5.35, se puede observar, sin embargo, que la mayoría de las organizaciones prevé un desarrollo futuro fuerte para las infraestructuras de banda ancha (generalizable al conjunto de las NTIC), independientemente de que se considere al área preparada o no para albergar empresas de alta componente tecnológica. Existe un grupo importante de organizaciones escépticas ante la llegada de nuevas infraestructuras.

Por último, en la figura 5.36, se observa la valoración de las organizaciones sobre la existencia de un mercado de mano de obra cualificado suficientemente desarrollado. Cerca de la mitad de los entrevistados piensa que hay un mercado suficiente, y un 60% piensa que no existe tal mercado o que es insuficiente. Sobre tales valoraciones, que evidencian una contradicción, subyace un desconocimiento de la realidad del mercado de mano de obra cualificada en el uso de las NTIC.

Se puede apreciar una cierta falta de concreción en la definición de los problemas de infraestructuras existentes y las soluciones propuestas, lo que indica un cierto desconocimiento de las organizaciones sobre la situación en la que se encuentra el área y las posibles soluciones. Esta situación de incertidumbre se va a ver reforzada si analizamos una temática más concreta, como el comercio electrónico.

El comercio electrónico se visualiza como una herramienta fundamental en el ahorro de costes para las empresas, especialmente en su modalidad B2B (empresa a empresa), ya que ahorra los costes de trato con intermediarios y reduce también los costes de transmisión de información y desplazamientos, además de los ahorros en tiempo. Es, pues, una herramienta que puede tener una gran importancia para el incremento de la rentabilidad y la competitividad empresarial. Sin embargo, en el análisis de la cuestión de acuerdo con las respuestas dadas por las empresas entrevistadas, podría deducirse que existe un importante subdesarrollo del comercio electrónico en su modalidad B2B y una escasa consideración de este instrumento.

Si tenemos en cuenta que el tejido empresarial es la gran baza competitiva de la región, sería lógico pensar que las organizaciones que, de alguna manera, tratan con las empresas (la mayoría en esta área) tuvieran una consideración especial por esta temática; sin embargo, esta hipótesis parece refutada en el análisis de los datos obtenidos.

La figura 5.37 ofrece una clara lectura de la importancia del comercio-e para las organizaciones. Para una gran mayoría (más del 70%), el comercio-e no es una prioridad en sus agendas, aunque, tal y como muestra la figura 5.38, existe una mayoría de instituciones que piensan que este tipo de tecnología es importante para el conjunto de empresas, y no sólo para las especializadas. Para aquellas organizaciones que piensan que el comercio-e es válido para empresas específicas, se argumenta que tanto el tamaño empresarial como su función de subordinación fiel a la misma cartera de clientes reducen la validez del método.

Las organizaciones del área raramente asesoran a sus clientes sobre comercio-e; algunas, «nunca» (e igual porcentaje «a menudo») —figura 5.39—. De las que informan, sólo lo hacen a empresarios menos de la mitad (figura 5.40), a pesar de que la mayoría de las organizaciones, directa o indirectamente, tienen alguna relación con la empresa local.

La escasa importancia del comercio electrónico queda manifiesta en el área de L'A-FC. Dicho esto, existe un número más reducido de organizaciones que impulsan el comercio-e, y que tienen un peso específico muy elevado en el área y, por lo tanto, lideran los procesos relacionados con las NTIC en el área, en relación siempre a las empresas. Son los institutos tecnológicos, principales puntos de difusión de la utilización de las NTIC, además de alguna organización vinculada.

Por último, y como valoración general, la figura 5.41 representa las respuestas a la pregunta: ¿qué consultas o quejas realizan los clientes respecto a las deficiencias de las NTIC en el área en el conjunto de organizaciones? Los clientes nunca o rara vez se quejan sobre falta de asesoramiento en las NTIC, sobre los elevados costes de participación de comercio-e o sobre la ausencia de apoyo financiero. Por el contrario, hay un nivel más elevado de quejas en cuanto a la falta de información y asesoramiento sobre el comercio-e, o en relación con la deficiencia de las infraestructuras de telecomunicaciones.

## 5.2.4 Conclusión

Parece existir un desconocimiento claro sobre el funcionamiento de las NTIC tanto en empresas como en instituciones, a pesar de que las infraestructuras son juzgadas como suficientes y que el interés de las organizaciones por esta temática queda demostrado.

Las NTIC no son apreciadas en la actualidad como un factor decisivo a la hora de permitir la consolidación de determinadas ventajas competitivas. Sin embargo, sí existe la percepción de que, en un futuro próximo, las NTIC van a jugar un papel trascendental en la competitividad de las regiones. Existe, pues, un claro sesgo perceptivo que relega el papel de las NTIC a un «futuro» indefinible.

Si bien existe un grupo de instituciones que están realizando un esfuerzo importante en la incorporación de las NTIC al funcionamiento interno de la propia organización y a la difusión de esta tecnología en las empresas, son estas últimas las que tienen una percepción más indiferente sobre el papel que pueden jugar en su competitividad. Salvo algunos casos excepcionales, el uso de las NTIC que realizan las empresas es muy limitado y presenta un carácter residual en la actividad diaria, especialmente en las empresas auxiliares.

Si descendemos a peldaños más específicos en la utilización de las NTIC que requieren formación más precisa e incluso la adopción de ciertos riesgos, –el comercio-e–, se observa el escaso desarrollo en todos los ámbitos. En el área de L'A-FC, el comercio-e está en niveles embrionarios en la variante B2B y no existe en la variante B2C. No es sólo una cuestión empresarial, ya que las instituciones que se dedican a la promoción industrial carecen de los conocimientos adecuados para ser transmitidos a las empresas. Sin embargo, no todas las instituciones están en el mismo grado de desarrollo en este sentido; existe un reducido grupo que ha apostado claramente por la promoción de la introducción del B2B en las empresas asociadas.

El trabajo perceptible en el área está claramente ligado al incremento de la implicación de la sociedad en la utilización de las NTIC. Esta promoción hace especial hincapié en la utilización por parte de las empresas que pueden convertirse en un grupo de influencia para demandar las infraestructuras necesarias, siempre que perciban su utilidad e interés para el desarrollo del área.

El panorama de desarrollo de las NTIC está por encima de los niveles de desarrollo que España ha realizado en esta materia. Un desarrollo claramente escaso que nos sitúa en el tren de cola de la UE.

## 5.3 Capital social<sup>11</sup>

### 5.3.1 El capital social como factor de desarrollo y competitividad regional

Entre los factores que se consideran importantes en el marco del proyecto AsPIRE para contrarrestar los efectos de la «perifericidad no espacial», se encuentra el *capital social*. Desde un punto de vista económico, hasta hace poco, este factor no hubiese sido considerado en un estudio con cierto perfil económico. Sin embargo, investigaciones recientes proponen que no son sólo los factores relacionados con la oferta, la demanda y el mercado los que rigen el desarrollo de las actividades económicas y la competitividad de los territorios. Las relaciones de estas actividades entre ellas son muy importantes —y han sido las consideradas por la economía clásica—, pero también lo son las relaciones de estas actividades con su entorno social, de donde pueden extraerse multitud de ventajas y barreras para el desarrollo territorial (consideración social de la mujer, actitud ante la inmigración, presión social ante ciertas actividades empresariales, consideración social del trabajo, respuesta social ante un periodo de crisis, etc.).

Desde una perspectiva más social, puede afirmarse que la sociedad civil se rige por un conjunto de relaciones entre sus miembros que realizan obligaciones comunes, normas de conducta, desarrollan expectativas comunes e incluso mecanismos de sanción (Coleman, 1988). El capital social actúa como un conjunto de relaciones de confianza entre sus miembros, que adoptan una responsabilidad cívica. En este sentido, el capital social puede fomentar el desarrollo económico de una región y presionar o responsabilizar a los órganos de gobierno regionales (Putman, 1993).

Se piensa que el capital social es muy importante para el desarrollo empresarial de las regiones, tanto en aquellas donde domina una estructura de grandes empresas muy profesionalizadas como en aquellas donde existe una estructura de PYME de carácter familiar (Fukayama, 1995a, 1995b), exactamente el tipo de tejido empresarial dominante en la Comunidad Valenciana y

11. Los análisis del factor *capital social* (apartado 5.3) y del factor *gobernanza* (apartado 5.4) se han realizado de manera conjunta, considerando tanto el área central como la periférica, haciendo hincapié en las diferencias en cada área de estudio si las hubiere. Por tanto, la explotación de los datos reflejada en las figuras y en las tablas corresponde al conjunto de las dos áreas de estudio, cuando no se indica lo contrario. La razón se fundamenta en el escaso número de respuestas a los cuestionarios a instituciones y organizaciones en el área central, lo que resta significación estadística al análisis de los datos por separado. En cualquier caso, se ha observado el comportamiento de las respuestas de ambas áreas por separado y se ha destacado cualquier comportamiento que aparezca como claramente diferenciado entre ambas áreas.

también en el área ahora analizada. Reduce los costes derivados de los procesos burocráticos y mantiene a la sociedad más receptiva ante la entrada de innovaciones.

El capital social no sólo tiene ventajas: puede producir en ciertos casos barreras que impidan los cambios útiles en el desarrollo de las regiones. Esto sucede cuando se realizan asociaciones ilícitas, se excluye a grupos o a individuos, o se incurre en localismos exacerbados. El capital social puede crear *capital humano*, a través principalmente de la educación reglada, pero no únicamente, ya que también se puede activar mediante mecanismos informales. La relación entre capital social y estructura de gobierno es básica; una estructura fuerte y consolidada de gobierno puede generar capital social aunque son las redes de múltiples actores interdependientes las que producen que la sociedad se incorpore cada vez más a las tareas de gobierno. «En este contexto se hace cada vez más insostenible la concepción de un gobierno monopolista» (Brugué, *et al.*, 2002); el capital social produce un modo de regulación social donde entra el sistema de gobierno.

Por último, cabe apuntar que las sociedades con una larga trayectoria histórica y con un patrimonio de costumbres y tradiciones elevado presentan altos índices de capital social; en cambio, los sistemas políticos jerárquicos y poco evolucionados (por ejemplo, las dictaduras o las democracias jóvenes) no han desarrollado una acción cívica suficiente para generar capital social (Gomà y Subirats, 2000).

### 5.3.2 Selección de la muestra

A través del análisis del tejido social (organizaciones no gubernamentales),<sup>12</sup> esperamos observar la influencia de este factor en la superación de las barreras que impone la localización geográfica al desarrollo económico de los territorios. Para la selección de las diferentes instituciones y organizaciones, se realizó una primera aproximación basada en una revisión bibliográfica mediante material escrito (bibliografía y prensa) y mediante una búsqueda a través de Internet. También se produjo una criba del trabajo de campo realizado hasta ese momento. Todo este procedimiento dio como resultado una gran cantidad de material que seleccionamos una vez explorado el ámbito, función e importancia cuantitativa y cualitativa de cada institución.

Nuestra búsqueda produjo una gran cantidad de propuestas que seleccionamos teniendo muy presente que existiera una diversidad en la selección, de tal modo que quedara cubierta, dentro de lo posible, la máxima cantidad

12. El tejido social no sólo incluye las organizaciones no gubernamentales; sin embargo, a efectos prácticos de la investigación se han considerado algunas de ellas como muestra.



de instituciones y organizaciones de ámbito diverso (tabla 5.10). El total de organizaciones no gubernamentales en las áreas es diverso. En L'Alcoià hay un número amplio de organizaciones de temática diversa (unas 600). La mayor parte de estas organizaciones, además de tener un número reducido de asociados, tienen un papel exclusivamente local y/o sectorial. En el área existen varias organizaciones cuyo papel trasciende hacia un ámbito superior y con alguna repercusión socioeconómica importante en el desarrollo del área.

**Tabla 5.10** Muestra de instituciones entrevistadas

L'Alcoià – Foia de Castalla		12 instituciones
Temática	Titularidad	Número
Agencias de desarrollo local y/o regional	Pública	4
Asociaciones empresariales	Privada	3
Institutos tecnológicos	Pública	2
Organizaciones sindicales	Público-privada	1
Instituciones dedicadas a la formación	Privada	1
Gobierno provincial	Pública	1

*Fuente:* elaboración propia.

### 5.3.3 Organizaciones, orígenes y circunstancias

Las instituciones y organizaciones de carácter social incluidas en la muestra, y que tienen un papel destacado en el desarrollo regional más allá de un ámbito local, están dedicadas al mundo empresarial, de tal manera que básicamente son asociaciones empresariales, sindicatos u organizaciones cuya finalidad está en relación con la promoción de la actividad y la competitividad empresarial (institutos tecnológicos, centros de innovación y otras organizaciones similares). En todos los casos, la iniciativa surgió bien por necesidad de los empresarios, bien por necesidad de los trabajadores. Tiene, pues, un indudable carácter endógeno.

Únicamente en el caso de LA10<sup>13</sup> existe cierta iniciativa de las instituciones de gobierno locales en el lanzamiento de la propuesta de asociación. No obstante, el proceso nació de ciertas esferas de la cultura local y fue ratificado posteriormente por las administraciones locales y los demás actores sociales.

En cuanto a la titularidad de las iniciativas que pusieron en marcha los procesos, obsérvese la tabla 5.11.

13. LA10: Consorci de les Comarques Centrals Valencianes.

**Tabla 5.11** Titularidad de las iniciativas (número de instituciones)

	Titularidad pública	Titularidad privada	Titularidad compartida
L'Alcoià - Foia de Castalla	5	4	4

Fuente: elaboración propia.

En L'A-FC, no hay ninguna organización exclusivamente social que sea estrictamente pública, aunque una mayoría tienen titularidad compartida. La constitución en el tiempo de las organizaciones analizadas no se concentra en un periodo determinado, si bien la gran mayoría son posteriores al periodo de dictadura en España. El motivo de constitución viene determinado por el impulso de dar respuesta a una necesidad social que no está suficientemente cubierta por el poder público.

### 5.3.4 Mandato, poder de la organización y legitimidad para actuar

La totalidad de las instituciones y organizaciones entrevistadas tiene unos estatutos establecidos y una reglamentación interna (exigida por la legislación nacional y autonómica) que, en la mayor parte de los casos, no tiene una orientación territorial e integral, sino sólo sectorial. Únicamente una institución se estructura con el desarrollo socioeconómico del área como objetivo básico (LA10). LA2,<sup>14</sup> un sindicato, ha ido desarrollando con el tiempo una acción de compromiso con el desarrollo del territorio.

En cada una de las dos áreas de estudio existe una institución que tiene un papel primordial en la toma de decisiones que afectan a las áreas. LA4 (Asociación Española de Fabricantes de Juguetes) en L'A-FC es una asociación empresarial sectorial que agrupa a los fabricantes de juguetes y complementos, su ámbito es nacional, pero, por representar a la mayoría de los empresarios de la comarca, tiene un papel importante en todo tipo de políticas cuyo ámbito sea la comarca, siendo una organización decisiva a la hora de reivindicar infraestructuras estratégicas de alto coste (autovía, por ejemplo).

En general, las instituciones de las áreas mantienen un papel uniforme desde su creación. Únicamente LA2 (CCOO) ha ido variando su papel puramente reivindicativo hacia un amplio abanico de servicios de carácter social centrados en los colectivos marginales de la sociedad.

14. LA2: Comisiones Obreras.

### 5.3.5 Activos y afiliación

En cuanto a los presupuestos de las instituciones (figura 5.41), existe una gradación que nos indica el distinto tamaño de las asociaciones, no tanto en número de asociados como en poder de decisión.

La tabla 5.12 ilustra la procedencia de los fondos de las instituciones. *La fuente propia* es la única fuente de financiación en el caso de las asociaciones de empresarios locales; la *Unión Europea y la administración local* contribuyen de manera irregular a subvencionar las distintas instituciones —en el caso de la UE, únicamente las instituciones que tienen algún proyecto supralocal.

**Tabla 5.12** Distribución de la procedencia de los fondos de las instituciones

<b>Instituciones</b>	<b>% fondos procedentes de socios</b>	<b>% de fondos procedentes de la administración nacional/regional</b>	<b>% de fondos procedentes de la UE</b>
LA1	Ns/nc	Ns/nc	Ns/nc
LA2	20	0	70
LA4	100	0	0
LA5	90	10	0
LA6	60	15	15
LA9	0	100	?
LA10	?	?	?
LA12	100	0	0

*Fuente:* elaboración propia.

En cuanto a los socios que tiene cada organización (tabla 5.13), la característica fundamental es la fuerte representación que tienen las empresas en las organizaciones del área. De ocho organizaciones, seis tienen un carácter de representación empresarial. Tan sólo dos tienen una función distinta al desarrollo empresarial (y una es un sindicato). En la única organización puramente territorial, las empresas también tienen un papel destacado de representación.

Si bien en el tejido asociativo del área la mayoría de las organizaciones son pequeñas (por debajo de los 100 asociados), la muestra incluye también algunas organizaciones que tienen un gran calado en cuanto al número de asociados y mantienen una importancia mayor en el área en lo que se refiere al poder de decisión.

**Tabla 5.13** Constitución de los miembros de las organizaciones

Instituciones	N.º de socios	Individuos (%)	Empresas (%)	Agencias/org. (%)
LA1	600	0	100	0
LA2	¿?	100	0	0
LA4	141	100 (empresarios)	0	0
LA5	110	0	100	0
LA6	1.300	0	100	0
LA9	20	0	15	15
LA10	¿?	¿?	¿?	¿?
LA12	97	0	100	0

Fuente: elaboración propia.

En general, las organizaciones delimitan bastante el perfil de sus miembros, ya que son, en su mayoría, sectoriales y no territoriales. Las organizaciones empresariales restringen la adscripción a un sector determinado en la mayor parte de las ocasiones, cuestión lógica si tenemos en cuenta que el área tiene una fuerte concentración sectorial basada en el textil y el juguete en el caso de la Foia de Castalla.

### 5.3.6 Objetivos y funcionamiento

En cuanto a los objetivos de las organizaciones y la relación con los factores considerados en el proyecto AsPIRE (tabla 5.14), volvemos a encontrar la priorización en la temática empresarial. Sin embargo, en estas organizaciones, el fomento de las redes empresariales no siempre es un objetivo central. En varias de ellas aparece de manera parcial.

Los objetivos relacionados con el capital social como temática central únicamente aparecen de manera parcial entre los objetivos de las organizaciones y son más destacables en el caso del sindicato entrevistado.

Las temáticas relacionadas con la gobernanza<sup>15</sup> y el turismo, dos factores importantes en este proyecto, no tienen en ninguna de las organizaciones entrevistadas una relevancia explícita destacable entre sus objetivos.

Las NTIC aparecen de manera parcial en tan sólo dos organizaciones del área, vinculadas al desarrollo empresarial.

En la tabla 5.14 aparece una organización<sup>16</sup> que tiene una estrategia inte-

15. Traducción del término inglés *governance* que se refiere a la estructura de gobierno existente, a la red de interrelaciones entre las instituciones y las organizaciones de un territorio y, en suma, a la capacidad de gobierno.

16. LA10: Consorci de les Comarques Centrals Valencianes.

gral en el territorio, entre cuyos objetivos está el desarrollo integral teniendo en cuenta todos los factores de AsPIRE (y otros de carácter espacial).

Se puede afirmar que la mayoría de las organizaciones, teniendo en cuenta el proceso de constitución y la naturaleza de sus objetivos, son iniciativas autónomas (proyectos locales), e incluso algunos casos —es el caso de varias organizaciones privadas— fueron iniciativas casi personales donde un individuo ha ejercido un fuerte papel de liderazgo.

**Tabla 5.14** NFDT que están integrados en los objetivos centrales de las instituciones entrevistadas

<b>Factores de AsPIRE</b>	<b>L'Alcoià - Foia de Castalla</b>
Capital social	2 (de manera parcial)
Gobernanza	1 (de manera parcial)
Turismo	1 (de manera parcial)
NTIC	2 (de manera parcial)
Redes empresariales	4 (de manera parcial)
Integración de todos los factores	1

*Fuente:* elaboración propia.

La evolución de los objetivos de las distintas instituciones ha sido escasa; mantienen en todos los casos todos los objetivos que constan en sus estatutos, hasta el punto de que en algunos casos<sup>17</sup> la variabilidad de la situación a la que representan ha supuesto ciertamente un estrangulamiento de sus funciones y su capacidad de acción. Es especialmente interesante la evolución de la entidad que se ha ido adaptando a la evolución del territorio en el que desarrolla sus funciones.

### 5.3.7 Actividades y acciones (procesos mediante los que se genera capital social)

Las distintas organizaciones de tipo social presentan en nuestra área una participación parcial en el desarrollo económico local/regional (DELR).

En la figura 5.42, puede observarse que la principal contribución que se realiza por parte de las instituciones y organizaciones entrevistadas para el desarrollo regional consiste en la distribución de información y la representación de los intereses concretos de los representados.

17. Estas organizaciones son: LA9, Centro Europeo de Empresas Innovadoras CEEI, y LA10, Consorci de les Comarques Centrals Valencianes.

En un segundo término, las temáticas que aparecen con una implicación alta se dividen entre el establecimiento de relaciones de trabajo con otras organizaciones similares, la implicación conjunta para un proceso de planificación estratégica y la reivindicación, negociación o defensa del DELR para el área definida.

En ambos casos se trata de una participación por el desarrollo regional tanto secundaria. Algunas temáticas que suponen una implicación directa (tales como la recogida o generación de recursos financieros para el DELR, la distribución de recursos financieros para el DELR y la provisión de asesoramiento técnico especializado o el apoyo a agentes locales en relación con el DELR) han demostrado tener una escasa o nula respuesta por parte de los entrevistados.

Las respuestas confirman que en el área (sin diferencias sustanciales con otras áreas estudiadas) existe una contribución pasiva al desarrollo local/regional, lo que reafirma la idea de que las instituciones defienden de manera sectorial sus intereses sin una estrategia definida a nivel territorial.

### 5.3.8 Resultados, beneficios, logros

La figura 5.43 presenta los resultados mejor valorados entre las organizaciones que tienen alguna implicación con el desarrollo local/regional.

Entre los objetivos alcanzados, los mejor valorados son: la obtención de recursos para el desarrollo (70%), la negociación en favor del desarrollo local, y la mejora de las capacidades, destrezas y competencias para el desarrollo (50%). A continuación, con una valoración positiva, pero más discreta (32%), se encuentran la mejora de la intensidad y calidad de las redes locales para el DELR y la mejora de la intensidad y calidad de las redes entre organizaciones locales y externas. En un escalón intermedio, en cuanto a valoración positiva, podemos observar que la opción de mejorar la respuesta de las instituciones públicas a los problemas del DELR se valora positivamente por más de un 40% de las instituciones.

Por otra parte, las opciones que las instituciones valoran negativamente, es decir, aquellas que no constituyen objetivos eficientemente alcanzados, son la creación de nuevas empresas o la ampliación de las mismas, el desarrollo de productos nuevos o mejorados, y el desarrollo de bienes y servicios. En un segundo nivel encontramos: favorecer el uso de NTIC entre las empresas locales, la preparación de planes estratégicos de desarrollo para el área y la mejora de los flujos útiles de información sobre el DELR.

Las valoraciones más positivas son aquellas que permiten, en primer lugar, la obtención de fondos y, por tanto, la supervivencia de la institución, seguidas de aquellas opciones que están relacionadas con la mejora de las actitudes de los agentes en pro del desarrollo local. Sin embargo, algunas cuestiones más

concretas sobre este desarrollo, como pueden ser la ejecución de planes estratégicos de conjunto, no son valoradas como objetivos alcanzados.

Como factores alcanzados en menor medida, tenemos aquellas características que por su naturaleza están fuera del alcance competencial de las instituciones locales: las grandes infraestructuras de transporte, de telecomunicaciones y la creación de empresas o la mejora, mediante inversiones concretas, de sus capacidades, bien sean manufactureras o de servicios.

Si comparamos las figuras 5.42 y 5.43, existe una clara contradicción entre los objetivos a los que dedican las organizaciones sus esfuerzos y la valoración de los objetivos alcanzados.

Atendiendo a la figura 5.44,<sup>18</sup> intentamos aclarar esta incógnita. En esta figura se han considerado únicamente las entrevistas realizadas a organizaciones sociales que no dependen de la administración; en este caso obtenemos que las funciones más valoradas son: la mejora de la intensidad y calidad de las redes locales para el DELR, la creación de nuevo empleo y el desarrollo de productos o servicios nuevos o mejorados.

Existe, por tanto, una clara explicación de la distorsión de las figuras 5.42 y 5.43, impuesta por la diferencia de objetivos de las organizaciones gubernamentales y las no gubernamentales. Las últimas indican que la obtención de recursos para el desarrollo y la negociación en favor del desarrollo local se valoran discretamente, es decir, que la acción en común no es uno de sus objetivos.

Se puede afirmar, pues, que existe un trabajo ejercido por las organizaciones orientado hacia el desarrollo local, sólo evidente en el caso de las instituciones gubernamentales. No es este el caso de las organizaciones puramente sociales que realizan un trabajo discreto en favor del desarrollo común, ya que no se encuentra entre sus tareas el ejercer una labor dirigida al desarrollo local/regional.<sup>19</sup>

Ahora bien, esta posición, que es la que encontramos en otras áreas de estudio, encubre varias cuestiones importantes a la hora de realizar un análisis de la función del capital social en el desarrollo del territorio: por un lado, existe una idea común de desarrollo que viene generada por la trayectoria tradicional del área (igualmente considerada en ambas comarcas) eminentemente industrial. Esto implica que la idea que subyace hace hincapié en la necesidad de impulsar, conservar y promover la industria como eje director fundamental

18. Se incorporan los resultados de las entrevistas a instituciones gubernamentales.

19. Por *escala regional* podríamos entender una delimitación de varios municipios que tienen variables geográficas afines, lo que en España se conoce como *comarca*; no obstante, en nuestro caso se conoce como *región* la comunidad autónoma, un figura de escala mucho menor. Esta valoración positiva quedaría sesgada a la hora de ampliar sus límites de actuación (los de las instituciones) a un área mayor que el municipio; es aquí donde la mayoría de las instituciones pierden sus competencias, por lo tanto, resulta complejo gestionar un desarrollo delimitado por una estrategia común.

del desarrollo local/regional. Esta idea se hace patente en los esfuerzos de las organizaciones. Por otro lado, considerar el desarrollo del área sin tener en cuenta el proceso de planificación territorial llevado a cabo a través del Consorcio de les Comarques Centrals Valencianes es obviar el único proceso de estas características que se ha llevado a cabo en la CV. En sí misma, es una tarea que compromete a los diversos actores de la comunidad local a reflexionar sobre las posibilidades de desarrollo en clave territorial; es, por tanto, un proceso de reflexión conjunta que implica la activación del capital social local.

### 5.3.9 Obstáculos y barreras al desarrollo económico local/regional

La figura 5.45 evidencia los obstáculos para la colaboración a favor del desarrollo local/regional. En primer lugar, destaca la falta de cooperación y disponibilidad para emprender una acción conjunta entre los diversos agentes. En segundo lugar, aparece la falta de una visión común para el desarrollo de las áreas (una respuesta que evidencia una clara ausencia de una visión de conjunto). En tercer lugar, las políticas nacionales y autonómicas que obstaculizan el desarrollo. Por último, la deficiencia de infraestructuras de transporte, factor que cobra una especial importancia dado el carácter periférico de la región.

Por tanto, las tres primeras opciones tienen que ver con la falta de una colaboración común para el desarrollo. Esta situación es, probablemente, el resultado de un funcionamiento aislado de las organizaciones, que aunque implícitamente trabajen por un objetivo común, explícitamente no mantienen una colaboración normalizada.

El resto de problemas propuestos no ha tenido una atención especial de los entrevistados. Destacan por su falta de consideración, las propuestas del estado del bienestar como factor que perjudica a la iniciativa empresarial, la iniciativa política de la UE y la calidad de las telecomunicaciones (a pesar de que estas infraestructuras son deficientes respecto a otras zonas del país en ambas áreas).

La falta de acción política en pro del desarrollo y de la localización geográfica deficiente han sido dos propuestas también valoradas como aspectos importantes. En el primer caso, sobre todo por parte de las instituciones de titularidad privada; en el segundo caso, es una cuestión exclusiva del área de estudio periférica.

Las respuestas obtenidas evidencian que, a pesar de que el capital social es relativamente pequeño en ambas áreas, no constituye el mayor problema para el desarrollo del territorio. Es más representativo observar que, a pesar de que existe un número reducido de organizaciones, su funcionamiento se caracteriza por acciones individuales y poco organizadas, lejos de una estrategia consensuada.



### 5.3.10 Percepción de la cultura local / actividad organizacional

Para calificar la cultura local y las actitudes debemos observar la tabla 5.15. En ella se expresan los porcentajes de respuesta, en una escala de 1 a 5, que caracterizan con calificativos opuestos la cultura local y las actitudes de las instituciones. De las respuestas se deduce que el contexto en el que debe generarse el capital social en L'Alcoià puede calificarse como: cooperativo, optimista, con una buena dosis de moral, con fuerte sentido de identidad local o regional, independiente y con iniciativa. Sin embargo, como factores negativos pueden apuntarse que no existe confianza mutua, no hay especialmente una actitud positiva para colaborar y no es especialmente proactivo.

Si analizamos estos datos, se deduce que, si bien las organizaciones locales tienen una actitud positiva, su acción es pasiva e individualista y no están preparadas para actuar en común, bien porque no tienen los instrumentos, bien porque no tienen las facultades o la voluntad suficiente.

La tabla 5.15, al igual que las tablas y figuras anteriores relacionadas con la acción común en pro del desarrollo, evidencia una falta de capacidad para actuar en común a pesar de las buenas actitudes.

Predomina la frecuencia cuatrimestral en las reuniones (figura 5.46). En la asistencia a las convocatorias de las organizaciones (figura 5.47), existe un predominio del intervalo 75-100% (una elevada asistencia), no obstante, también es importante el intervalo 26-50% que refleja una participación baja. En cuanto a la dificultad de convocatoria, existe una bipolaridad entre una dificultad manifiesta y una facilidad en los contactos; es significativo que no aparezca el intervalo de *muy difícil* en ningún caso.

**Tabla 5.15** Valoración de la cultura y las actitudes de las instituciones, agencias y organizaciones (en %)

←	0	1	2	3	4	5	→
Conflictiva, propensa a fraccionamientos	18	9	13,6	13,6	22,7	22,7	Muy cooperativa
En pos de intereses particulares	13,6	27,2	18	0	13,6	22,7	Dispuesta a trabajar de forma conjunta para el beneficio mutuo

(Continúa)

(Continuación)

Desconfianza mutua	13,6	18	27,2	18	4,5	13,6	Elevados niveles de confianza mutua
Pesimista	0	4,5	27,2	13,6	31,8	22,7	Optimista
Apática	0	13,6	13,6	18	13,6	27,2	Enérgica
Baja moral	0	9	18	45,4	9	18	Moral elevada
Sin sentido de identidad local o regional	0	0	13,6	18	22,7	45,4	Fuerte sentido de identidad local o regional
Pasiva	9	18	18	13,6	18	18	Proactiva
Dependiente	4,5	13,6	9	27,2	13,6	22,7	Independiente
Sin iniciativa	4,5	18	9	18	4,5	31,8	Con iniciativa

Fuente: elaboración propia.

### 5.3.11 Conclusiones

En el área se encuentra representado un número muy importante de entidades sociales de diversa índole y de distintas capacidades.

Como en el resto del Estado español, la cultura de la colaboración entre asociaciones está poco desarrollada, y de ahí que los procesos por los cuales se ponen en marcha las colaboraciones sean escasos y definidos por situaciones críticas de manera puntual.

A pesar de ello, existe un objetivo común que aúna esfuerzos y que implícitamente está inmerso en la idea que la sociedad local tiene sobre el desarrollo futuro de su región. El mantenimiento de la industria representa el eje vertebrador de los esfuerzos que tienen como objetivo el desarrollo local/regional, aspecto lógico si consideramos la tradicional capacidad manufacturera de las comarcas (OECD, 2001).

Por tanto, existe una sociedad civil conocedora de los factores y procesos en los que reside el potencial de las áreas y sobre los que vale la pena aunar esfuerzos para el desarrollo. Sin embargo, tener idea no lleva directamente a activar un proceso de reflexión conjunta y, mucho menos, a realizar los esfuer-

zos de forma coordinada. Las comarcas aquí analizadas han sido capaces de poner en marcha un proceso de reflexión común tremendamente ambicioso denominado *Comarques Centrals* que ha ordenado criterios y ha creado foros de debate y de colaboración a una escala de región intermedia que supera el ámbito territorial de estudio de este proyecto. Este proceso supone, entre otros aspectos, una activación del capital social, pero una vez delimitados los objetivos de desarrollo y trazadas las estrategias, no se ha generado un proceso de implementación, en buena parte por la falta de un compromiso real por parte de las instituciones y organizaciones del territorio.

Buena parte del capital social activado con el proceso de planificación se ha desactivado como consecuencia de la no implementación del proceso de planificación territorial, relegándose a su forma anterior, es decir, a una masa de sociedad civil donde existen gran cantidad de recursos humanos. El capital humano y social del territorio no se ha paralizado en la consecución de sus objetivos que, recordemos, convergen en una situación común. Sin embargo, ahora lo hacen de manera independiente. Es el sistema de gobierno y su capacidad de gobernar quien polariza la toma de decisiones y, por tanto, retroalimenta la individualidad de la sociedad civil como veremos en el análisis de la *gobernanza* en el apartado siguiente.

## 5.4 Sistema y capacidad de gobierno

### 5.4.1 La gobernanza como factor de desarrollo y competitividad territorial

Al igual que ocurre con el capital social, el sistema y la capacidad de gobierno (la gobernanza) es un factor que, pese a ser muy importante a la hora de crear los pilares de la estructura y el desarrollo territorial existente, ha sido poco considerado hasta el momento. En el caso español, no así en otros ámbitos, partimos de una situación de escasa flexibilidad de la estructura de gobierno, un sistema rígido y muy jerarquizado (escalas de gobierno bien diferenciadas y predominantes).

Desde la década de 1980 la terminología comúnmente utilizada de *estructura de gobierno* (*government*) se amplía incorporando la denominación de *governance* (no tiene una acepción en castellano, aunque puede utilizarse la denominación *gobernanza* que aparece en el Diccionario de la Real Academia Española). La *gobernanza* implica la coordinación de los distintos actores locales, las instituciones y los grupos sociales para alcanzar objetivos comunes (Le Gales, 1998); implica diversidad de estilos de gobierno y una colaboración en un mismo plano, tanto de entidades públicas como de privadas. El objetivo de esta colaboración es el desarrollo del territorio (Goodwin, 1998) a través de la estructura de gobierno, de la colaboración de los actores locales que implica un pro-

ceso y mediante la aplicación de políticas concretas que son las prácticas en las que desemboca el proceso.

La existencia de una *gobernanza* desarrollada se asocia a un elevado nivel de capital social y, como consecuencia, a un alto nivel de capital humano. El capital social exige un grado de civismo que puede disparar los procesos de negociación de actores y la consecución de acuerdos, lo que implica un modelo cada vez más abierto de estructura de gobierno y un papel menos dirigente y más coordinador de los poderes públicos (Lakso y Kahila, 2001).

En esta reflexión, puede actuar en contra de una gobernanza eficaz el distinto juego de poderes de los actores sociales, cuya estructura e intensidad serán fundamentales en la posibilidad de emprender o desarrollar un proyecto común de desarrollo. La balanza se inclinará desde un gobierno dirigido para el pueblo (monopolista) hasta un gobierno del pueblo, que implica altos valores de gobernanza en el caso de que este proceso haya aumentado la eficiencia en la respuesta a los problemas que la sociedad plantea; es decir, que el resultado sea la eficacia y, por tanto, un alto grado de capacidad de gobierno (Gomà y Subirats 2000).

En este sentido, el proyecto AsPIRE introduce este factor como determinante en cuanto puede contribuir a explicar el escaso desarrollo de algunas áreas centrales o el desarrollo de las zonas remotas gracias a que pueden haber desarrollado un sistema y capacidad de gobierno autónomos de gran valía que reúna y centre los esfuerzos del conjunto de actores locales.

#### 5.4.2 Selección de la muestra

Para la selección de las diferentes instituciones, se llevó a cabo un procedimiento parejo al ya descrito en el punto 5.3. Una primera aproximación basada en una revisión bibliográfica mediante material escrito (bibliografía y prensa) y mediante una búsqueda por la red. También se produjo una criba del trabajo de campo realizado hasta el momento. Todo ello produjo una gran cantidad de material que seleccionamos una vez explorado el ámbito, función e importancia cuantitativa y cualitativa de cada institución.

La estructura y la capacidad de gobierno no sólo se asientan en la administración pública. Las entidades privadas tienen capacidad de decisión en el gobierno local y en muchos casos dirigen o cubren deficiencias en el tejido institucional administrativo. Por este motivo, las temáticas en *gobernanza* han sido extraídas del total de instituciones entrevistadas, siendo conscientes de que, en nuestro caso, la administración pública tiene un tratamiento especial derivado de su importante capacidad de decisión.

### 5.4.3 Organización de la red de gobernanza

El análisis de las instituciones entrevistadas indica que la acción institucional en relación con el desarrollo del territorio es limitada. Parte de esta limitación proviene de la estructura de gobierno.

Sólo en los casos donde existe un fuerte capital social se pueden poner en marcha procesos de cooperación institucional con ciertas garantías. Un proceso de estas características se fomentó con la constitución de LA10 (Consorti de Comarques Centrals Valencianes), pero justamente el recelo de las instituciones públicas locales y regionales para ceder poder en la toma de decisiones bloqueó el proceso hasta el punto de paralizarlo y desintegrarlo.

Por otra parte, de las instituciones públicas entrevistadas, sólo tres tienen en marcha un plan estratégico, aunque en ningún caso superior a un ámbito estrictamente local, lo que indica un claro individualismo.

### 5.4.4 El papel de las organizaciones y sus objetivos en el desarrollo local/regional

Las instituciones entrevistadas tienen una función diversa en cuanto que defienden intereses diversos. No obstante, el desarrollo territorial es el objetivo que por sí mismo debiera aunar los esfuerzos finales de las distintas organizaciones.

En la tabla 5.16 pueden observarse las funciones más representativas con respecto al desarrollo local de las instituciones entrevistadas. La transmisión de información por parte de las organizaciones, la prestación de servicios de formación y el fomento de iniciativas privadas son las opciones más valoradas. En segundo lugar, destacan la representación de intereses públicos (especialmente en el papel representado por las instituciones regionales cuyo ámbito es regional y no local), el papel de interlocutor entre los diversos agentes socioeconómicos y la canalización de fondos europeos. Con un 40%, el aval de proyectos públicos es una actividad que realizan, lógicamente, las instituciones de alcance regional que actúan en el área.

**Tabla 5.16** Funciones prácticas de las instituciones en el desarrollo local

	<b>Porcentaje</b>
Avalar proyectos públicos económicamente	40%
Realización de planes estratégicos	30%
Canalizador de fondos nacionales-europeos	40%
Diseminar información	60%
Formación	60%

*(Continúa)*

(Continuación)

---

Representación de intereses de entidades públicas	40%
Fomentar iniciativas privadas	60%
Realización de proyectos empresariales	30%
Mejorar procesos de <i>marketing</i> empresarial	20%
Promoción turística	20%
Fomento del empleo	20%
Interlocutor socioeconómico	40%
Realización de estudios sectoriales	20%

---

Fuente: elaboración propia.

En una importancia media se establecen las funciones de realización de planes estratégicos o estrategias planificadas de cara al desarrollo (lo que puede dar una idea de la escasa visión planificadora de las instituciones en cuanto al desarrollo). La realización de proyectos empresariales es llevada a cabo por un 30% de las instituciones, dato de especial realce en el área de L'A-FC dada su fuerte estructura industrial.

Como actividades escasamente desarrolladas, se encuentran las relacionadas con la promoción de la actividad turística (dado el escaso carácter turístico del área), el fomento del empleo (únicamente mencionado por las agencias de desarrollo local más pequeñas) y la realización de estudios temáticos sobre el territorio.

Dado el marcado carácter empresarial del área de L'A-FC, existe un 20% de instituciones que realiza una actividad dedicada a la empresa, incluyendo la financiación de proyectos de mejora del *marketing*.

Haciendo referencia al poder de decisión de las instituciones, éste tiene una procedencia diversa según varios factores: la titularidad de la institución (pública o privada), su ámbito de actuación (escala local, comarcal o regional) y sus propias limitaciones en los estatutos que la rigen, es decir, si es una institución consultiva o activa mediante acciones.

Las agencias de desarrollo local tienen su poder delimitado por las funciones a las cuales les relega el gobierno local, ya que son entidades dependientes que tienen una capacidad de decisión muy limitada. Al igual que estas entidades, las agencias de desarrollo de ámbito superior<sup>20</sup> —comarcal— tienen sus funciones delimitadas por los poderes locales y dependen en buena medida de su voluntad de colaboración.

20. LA10: Comarques Centrals Valencianes.

**Tabla 5.17** Funciones que debería realizar la institución entrevistada

	<b>Porcentaje</b>
Fomento de iniciativas de desarrollo local	10%
Liderar la innovación empresarial	10%
Coordinar las agencias de desarrollo local	10%
Coordinar la ordenación del territorio	10%
Incremento de medios	10%
Reducir funciones	10%
Se realizan todas las funciones deseables	50%

*Fuente:* elaboración propia.

Siguiendo la tabla 5.17, lo más destacable en cuanto al papel que debieran desempeñar las instituciones —según los entrevistados— es que más de la mitad piensan que el papel actual que desempeñan es el adecuado, lo cual indica que no hay necesidad de grandes cambios según la percepción de la mayoría. El resto de opciones responde a cuestiones más sectoriales según el carácter de la organización. Únicamente LA3<sup>21</sup> expresa el deseo de que en un futuro su institución fomente en mayor medida instituciones dedicadas al desarrollo local, bien sean agencias de desarrollo u otras organizaciones con una función similar.

Observando la figura 5.48, obtenemos una valoración de las funciones más importantes para las organizaciones implicadas en el fomento del desarrollo local. Un 80% de los entrevistados piensa que las competencias oficiales otorgadas son de obligado cumplimiento y, por tanto, muy importantes en su agenda. La obtención de financiación para llevar a cabo sus proyectos alcanza un 60%, lo que manifiesta su importancia, así como el 50% que obtiene el compromiso de desarrollar la región. Igualmente con un 50%, pero considerado sólo como importante, aparece el aprendizaje entre organizaciones, y, con un 40%, destaca la representación de grupos concretos. Este resultado indica problemas de flexibilidad en las funciones de las instituciones.

Las opciones de respuesta menos valoradas son aquellas que tienen relación con la influencia en la toma de decisiones a nivel regional (las opciones E y G en la figura 5.49). Las instituciones entrevistadas centran su trabajo en las áreas, pero no intentan, según lo expuesto, ejercer presión sobre las entidades regionales y sus tomadores de decisiones.

La alternativa de búsqueda de partenariados para poner en marcha diversos proyectos ha tenido una valoración algo más favorable que en el área central, dado que ha sido un factor de mayor peso en las instituciones que manejan fondos y programas europeos habitualmente.

21. LA3: Diputación de Alicante.

#### 5.4.5 Gobierno regional: influencia y poder individual de las organizaciones

Existen tres agentes que predominan, en orden de importancia e influencia en el área, sobre los demás, con una valoración superior al 40%. En primer lugar, el propio gobierno local (71%); en un segundo lugar, el colectivo de empresarios (62%); en tercer lugar, el gobierno autonómico (48%). Tales datos evidencian la gran importancia de la administración pública en la organización de los territorios en el contexto español. Es también fundamental la consideración de las empresas como un agente de primera importancia en la toma de decisiones en el desarrollo de los territorios. Esta respuesta está inducida no sólo por el importante tejido empresarial de la comarca de L'A-FC, sino por el papel clave que juegan las empresas para las economías locales y la percepción positiva que tienen los actores locales de este hecho. Los datos también evidencian el papel fundamental que tiene el contexto local a la hora de impulsar proyectos comunes y de crear relaciones entre los actores sociales.

En un segundo término, se han considerado las asociaciones de empresarios y el gobierno nacional. Si relacionamos la importancia de las empresas en la toma de decisiones y la importancia de las asociaciones de empresarios, podemos deducir que no es equiparable, teniendo las asociaciones una consideración menor como agentes influyentes. Por otro lado, la influencia del gobierno central es «relativamente baja» en un país donde la administración está supuestamente descentralizada en las autonomías. Sin embargo, la importancia del poder central en la planificación y ejecución de las infraestructuras de gran calado y en la financiación de las líneas de actuación de las diputaciones (y, por lo tanto, en sus proyectos) condiciona la alta importancia otorgada.

Los agricultores y, en menor medida, las instituciones educativas, son apreciadas como agentes con escasa influencia en el área. Dentro de este grupo, podemos diferenciar dos tipos de organizaciones: por un lado, las agencias de promoción turística; por otro lado, las empresas públicas de servicios. En ambos casos, la capacidad de influencia sobre los demás colectivos y organizaciones del área no ha sido considerada como relevante por ninguna de las organizaciones entrevistadas, lo que ofrece una idea del escaso desarrollo del turismo en ambas áreas de estudio.

Las instituciones y organizaciones con mayor capacidad de influencia sobre el resto son de dos tipos: en primer lugar, el propio gobierno local, dotado de amplias competencias sobre el territorio, y el gobierno regional y las diputaciones provinciales, principales proveedores de recursos para sufragar las iniciativas que se emprenden desde los gobiernos locales; en segundo lugar, las empresas, el agente no público más numeroso y poderoso, en términos económicos, del área.

Los gobiernos locales tienen una diversidad enorme de funciones; en las entrevistas se han reflejado las siguientes:



- La organización y promoción de la colaboración entre todos los actores locales.
- Negociación ante los organismos de la administración autonómica o nacional para la puesta en marcha de proyectos.
- La posibilidad de ordenar los diferentes servicios públicos y la gestión del suelo en el ámbito municipal.
- La capacidad de decisión y acción en un amplio abanico de temáticas que cubren todos los ámbitos de la sociedad.

Los gobiernos regionales y nacionales pueden influenciar en gran medida la trayectoria de las áreas, pues son ellos los que tienen las competencias en infraestructuras de transporte, lo que representa la accesibilidad espacial y la financiación de muchos programas de desarrollo, así como el marco legal disponible.

La acción individual o colectiva de las empresas genera importantes beneficios para el desarrollo del territorio. Esta afirmación se apoya en las siguientes citas textuales extraídas de las entrevistas: «las empresas son importantes por su tradición en la comarca y su papel central en la articulación de la misma» y «son núcleos de creación de empleo básicos».<sup>22</sup>

En la comarca de L'A-FC, el tejido empresarial de carácter endógeno es muy denso en número, superior a la mayoría de territorios no metropolitanos del resto de la comunidad autónoma.

En L'A-FC, existe un tercer agente (dependiente de la administración regional) que es muy citado como influyente: los institutos tecnológicos AIJU y AITEX; ambos son puntos de referencia en el desarrollo de productos, procesos y demás innovaciones y mejoras en las empresas del área periférica.

#### 5.4.6 Gobierno local/regional: colaboración institucional

De lo que se desprende de las entrevistas realizadas podemos destacar que la colaboración entre las instituciones y organizaciones de las áreas de estudio se produce de manera jerárquica e irregular. Las organizaciones tienen un comportamiento bastante individualista y centrado en su ámbito competencial y/o sector al que representan. No obstante, esta afirmación de carácter general exige algunas matizaciones.

De la figura 5.50 destaca la diversidad de los resultados obtenidos, lo que demuestra que cada institución mantiene una red de contactos propios y que es difícil obtener un patrón común de comportamiento. Destacan por su importancia los contactos de tipo formal entre las distintas instituciones, especial-

22. Explicitadas por LA5 (AEFJ) y LA4 (IBIAE).

mente intensos entre las de titularidad pública (45%). También destaca la importancia de la formalidad entre los contactos entre la administración y el resto de la sociedad.

Los contactos informales, también importantes, se producen con mayor frecuencia entre la administración pública y las organizaciones privadas; también entre la administración y organizaciones voluntarias y, en menor medida, entre el propio sector público —dentro de éste es poco importante la comunicación informal entre la escala local, la regional y la nacional.

Existe una gran desconexión entre la escala regional/nacional y la escala local, que se muestra en el desconocimiento de los entrevistados sobre el tipo de comunicación que utilizan las comunidades autónomas y la administración central.

Las administraciones públicas en el entorno regional y local tienen escasa relación más allá de los temas burocráticos, lo que indica una vez más la desconexión de las distintas escalas de gobierno, independientemente del área de estudio escogida, ya sea central o periférica. La administración pública ha dado una respuesta bastante relevante afirmando su escasa relación con otros ámbitos socioeconómicos. Tan sólo se puede apreciar que existe una cierta fluidez de contactos entre la administración pública local. Únicamente un 5% de entrevistados afirma que existe un conflicto entre las administraciones públicas, lo que evidencia, o bien una buena relación, o bien, si cruzamos los datos de toda la gráfica, una escasa relación que evita, en parte, el conflicto.

Como conclusión hay que decir que en ambas comarcas existe una escasa relación entre la administración pública y las instituciones privadas. El ámbito de colaboración es local, con una escasa relación a nivel regional y prácticamente inexistente entre el nivel local y el nacional. Por otro lado, las relaciones son mayoritariamente formales en todos los ámbitos y, gracias a las agencias de desarrollo local, existe un grado de relación informal importante entre las agencias y el resto de la sociedad civil.

La colaboración entre las distintas instituciones es valorada generalmente como positiva (figura 5.51). Es considerada como muy positiva en un 36% entre las administraciones públicas y entre los ámbitos locales y regionales (31%). Igualmente, se valora como positiva entre la administración pública y los ámbitos local y regional, un 36% en ambos casos, y las relaciones entre organizaciones privadas y públicas locales son valoradas como positivas en más de un 40% de los casos. En el otro extremo, sólo se valora por debajo del 20% la relación entre los ámbitos locales y regionales a nivel de sector público.

Es reseñable el elevado desconocimiento, superior al 40% de los entrevistados, de la relación entre los ámbitos regionales y nacionales —algo que ya aparece en la figura 5.49 y que queda aquí totalmente reforzado. También existe un cierto desconocimiento de las instituciones en cuanto a las características de las relaciones entre sector público y organizaciones voluntarias, lo que evidencia la falta de relación entre ambas.

En el área existen dos entidades que vertebran la colaboración. Estas dos entidades (ayuntamientos y gobierno regional) son los agentes con los que las instituciones y organizaciones entrevistadas establecen mayores relaciones de colaboración. La colaboración es muy diversa dada la gran complejidad de competencias que llevan a cabo ambos tipos de instituciones; entre las citadas: «financiación», LA1; «proyectos empresariales diversos, servicios», LA4; «asesoramiento diverso», LA9 <sup>23</sup> «colaboración en temas económicos». Destaca la colaboración económica en la financiación de proyectos emprendidos por las instituciones entrevistadas.

#### 5.4.7 Desarrollo de visiones y estrategias locales/regionales

Existe un escaso reconocimiento de la existencia de una visión común en el conjunto de las instituciones; un resultado más negativo en esta área que en la zona central. Este dato evidencia dos aspectos de importancia clave: una falta de asimilación de la reflexión realizada sobre el territorio y su desarrollo, y una escasa colaboración entre los distintos agentes más allá de colaboraciones concretas en temas sectoriales.

**Tabla 5.18** La visión regional vista por las instituciones

	<b>Reconocen la existencia de una visión regional</b>	<b>No reconocen la existencia de una visión regional</b>	<b>Reconocen la existencia de sólo una organización impulsora de la visión regional</b>
L'Alcoià - Foia de Castalla	40%	60%	0%

*Fuente:* elaboración propia.

Como muestra la tabla 5.18, existe un escaso reconocimiento de la existencia de una visión común en el conjunto de las instituciones; un resultado más acusado en esta área que en otras estudiadas, y de mayor calado dado el proceso emprendido por el Consorci de les Comarques Centrals Valencianes. Sin embargo, no hay que pensar que el planeamiento integral está mucho menos desarrollado que en el área de estudio central. Existe una posición semejante de falta de colaboración que se demuestra en la explotación de los datos cualitativos. Este dato evidencia un aspecto de importancia clave: una escasa colaboración entre los distintos agentes más allá de colaboraciones concretas en temas sectoriales que suelen tener al tejido industrial como protagonista.

23. LA1: AIJU; LA4: IBIAE; LA9: CEEI.

¿Quién impulsa la supuesta visión común? Existe, como evidencia la figura 5.52, un mayor protagonismo de las administraciones públicas, especialmente de los gobiernos locales, en la función de impulso de la visión integral del territorio (en menor medida, los gobiernos regionales –18%–, y escasamente el ámbito nacional). Dada la relevancia del tejido empresarial en la comarca, los empresarios aparecen como un colectivo importante en esta función.

La administración local y los empresarios son los verdaderos impulsores de la acción común por el desarrollo del territorio. En el otro lado de la balanza, tenemos las escalas administrativas superiores, especialmente la escala nacional (3%), y otras instituciones, como las educativas (9%) o las relacionadas con el turismo (0%), como agentes poco influyentes en la visión común.

El gran porcentaje de entrevistados que no contesta da una idea de cómo se posiciona esta visión común. Un 45% no sabe definir nada acerca de la visión común (aunque algunos de ellos han contestado que ésta existía en su área), lo que implica que realmente no hay estrategias consensuadas de desarrollo territorial en las áreas, ni a nivel teórico ni a nivel práctico, que se materialicen en políticas o programas concretos.

De las instituciones que han respondido que la visión común existe, un 32% afirma que es flexible (figura 5.53). Cabe destacar que existen municipios que tienen en marcha planes estratégicos de desarrollo y que los confunden con una visión de desarrollo común más amplia. La respuesta obtenida sería pues similar a decir que los planes estratégicos de ciertos municipios son, para las instituciones implicadas y entrevistadas, flexibles, pero sólo a escala municipal, cuya problemática socioeconómica es parecida a los municipios próximos, ciertamente, pero lo cual implica que no ha habido ni reflexión común ni voluntad de colaboración común.

En el área de L'A-FC, la experiencia de reflexión común más destacable está enmarcada dentro del proyecto CONCERCOST (Concertación y Ordenación del Territorio en las Comarques Centrals Valencianes), que integra todo el territorio estudiado y que ha llegado a delimitar claramente un plan de acción territorial. Sin embargo, en estos momentos, el plan de acción y las estructuras creadas al amparo de esta iniciativa, se encuentran en un periodo de transición, en el que existen importantes dificultades para poner en marcha la fase de implementación. Esta situación se debe, en buena parte, a la asimilación incompleta del plan y del propio proyecto de Comarques Centrals por parte de las sociedades locales implicadas y de sus instituciones y organizaciones más representativas. A ello han contribuido, entre otros factores, el poder de los localismos, la falta de colaboración entre los agentes implicados, especialmente las administraciones públicas, y determinadas posturas de contraposición, motivadas principalmente por rivalidades políticas.

En definitiva, tanto la tabla 5.18 como las figuras 5.52 y 5.53 demuestran la falta de visión común del territorio.

Las formas más comunes de colaboración vienen representadas en la figura 5.54, donde se puede observar que existen dos formas primordiales: el desarrollo de planes conjuntos y las reuniones periódicas. También hay una tercera vía considerada: la formación de personal de manera conjunta. La gestión conjunta ocupa un escalón intermedio.

Otro factor para analizar este proceso es la observación de las relaciones entre instituciones, observando sus ventajas e inconvenientes.

Los beneficios que obtiene cada institución son diversos y varían según las funciones de la institución, la titularidad y su tamaño o peso específico. Las colaboraciones entre instituciones públicas y privadas suelen ser muy positivas porque permiten, además de un flujo interesante de información, la puesta en marcha de proyectos específicos, especialmente en el ámbito de la formación.

Cuando la colaboración se realiza entre una institución de gran tamaño y con notables competencias conjuntamente con otra de menor envergadura,<sup>24</sup> es la segunda la que obtiene grandes beneficios al incorporar las innovaciones a modo de copia; es una relación simbiótica muy polarizada. En el caso de que la colaboración se realice entre una entidad de ámbito regional y una local, es la primera la que impone su modelo en la mayor parte de los casos.

En la valoración del éxito que ha realizado cada institución existen mayores diferencias por áreas, como puede observarse en la figura 5.55. La opción mejor valorada es la calidad del personal de las instituciones. El cambio en el contexto local que favorece la colaboración es el segundo factor propuesto.<sup>25</sup> Exclusivamente valorado en l'A-FC es el factor que hace referencia al sentimiento compartido de constituir una periferia política vertebrada.

Entre las barreras para la colaboración más señaladas hay que atender a la figura 5.56 (anexo 7). Existe una barrera considerada como más importante, que es el conjunto de rivalidades tradicionales entre agencias, departamentos, etc. La oposición de personas o instituciones clave, la estructura de la red de instituciones y la falta de visión común para el desarrollo son aspectos que pesan más en el área de L'A-FC, siendo menos valorada la rivalidad política.

Es muy ilustrativo que, a la hora de plantear a los entrevistados cuáles son las soluciones posibles, en ambas áreas se ha generalizado cierto pesimismo. Las soluciones apuntadas, y bien argumentadas, por las instituciones coinciden en solicitar una mayor colaboración institucional.

24. Es un caso muy frecuente en nuestras áreas, donde, en L'A-FC, una institución, LA7 (PROMOIBI), mantiene una colaboración de tutela hacia otras agencias menores.

25. El factor que hace referencia al sentimiento compartido de constituir una periferia política vertebrada ha sido exclusivamente valorado por los entrevistados del área periférica.

#### 5.4.8 Foros interorganizacionales

Existe un fuerte déficit de foros de participación que ha sido explicitado por el conjunto de entrevistas llevadas a cabo, tanto a instituciones como a empresas. A nuestro juicio, la barrera del territorio municipal es un obstáculo que no ha sido superado y las colaboraciones en una escala inmediatamente superior no son la práctica habitual. Al igual que quedaba reflejado en las entrevistas a empresarios de ambas comarcas, en el caso de la estructura de gobierno de las áreas valencianas hay una tendencia al funcionamiento individualista y vertical.

Las instituciones, no obstante, deben realizar multitud de comunicaciones. En la figura 5.57, se puede observar que se utilizan todos los métodos de comunicación, excepto las reuniones formales «de persona a persona», mecanismo poco utilizado aunque muy valorado, siendo el método mejor valorado las cartas formales, las reuniones de grupo y la comunicación por teléfono.

La comunicación por correo electrónico es un método poco utilizado en la actualidad (generalmente porque no es una herramienta comúnmente utilizada por agentes individuales: empresarios, comerciantes, personas concretas, etc.) y no es útil para comunicarse con ellos. Además, para aspectos importantes se considera una manera poco formal e impersonal de concertación.

Se prefieren las reuniones «formales» de grupo a las «informales»; mientras que en los asuntos individuales, se prefiere la reunión informal con el individuo, que el método formal.

Si analizamos la comunicación entre instituciones atendiendo a su formalidad o informalidad, debemos observar la figura 5.58 (anexo 7). La formalidad es el estilo predominante de las comunicaciones, especialmente hacia los gobiernos locales (60%). Las comunicaciones con el gobierno autonómico y nacional son, por lo general, de carácter muy formal. Por otro lado, existe una menor formalidad, o incluso informalidad, cuando las instituciones entrevistadas se comunican con las empresas, asociaciones locales, gobiernos locales o agencias turísticas o instituciones educativas.

#### 5.4.9 Estructura de gobierno y actitudes de las organizaciones

Para la mayoría de las instituciones, el sistema de gobierno es jerárquico y piramidal, aunque para un 18% es un sistema organizado desde la base, es decir, desde las entidades locales (tabla 5.19).

Existe un porcentaje similar de instituciones y organizaciones entre las que piensan que el sistema es flexible y las que piensan que es inflexible. Esta apreciación difiere en función del margen de maniobra posible para cada organización, de manera que una agencia de desarrollo puede pensar que el sistema

es flexible si tiene gran capacidad de maniobra (por ejemplo, LA7,<sup>26</sup> en el área periférica), y otra agencia, de características similares, puede pensar todo lo contrario si su capacidad de acción está muy acotada (por ejemplo, CM1,<sup>27</sup> Agencia de Promoción Económica de Sagunto, en el Camp de Morvedre).

La percepción de los entrevistados sobre si el sistema es cerrado o integrador es una cuestión que varía totalmente, al igual que la flexibilidad. No obstante, hay una cierta desviación a pensar que es cerrado.

**Tabla 5.19** Valoración de la estructura de gobernación

←	1	2	3	4	5	→
Top down	41%	13,6%	22,7%	13,6%	4,5%	Bottom up
Rígida	13,6%	27,2%	13,6%	36,6%	4,5%	Flexible
Exclusiva	13,6%	18%	31,8%	18%	9%	Integrada
Fragmentada	27,2%	27,2%	0%	31,8%	9%	Coordinada
Centralizada	31,8%	18%	4,5%	31,8%	9%	Descentralizada
Institucionalizada	22,7%	22,7%	22,7%	18%	13,6%	Con orientación personal
Formal	22,7%	13,6%	22,7%	27,2%	9%	Informal

Fuente: elaboración propia.

De igual manera, existe también una división de las opiniones de los entrevistados sobre el funcionamiento del aparato de gobierno, un poco más inclinado (14%) hacia la calificación de *fragmentado* (frente a *coordinado*). Por otro lado, hay una mayor creencia de que el sistema es centralizado aunque se repite la dualidad que rige la totalidad de la tabla 5.19.

Existe un mayor consenso en relación con la calificación del sistema de gobernanza como *institucionalizado*, y también como *formalizado*, por oposición a *informal*.

En resumen, cabría destacar que, independientemente del área considerada, hay que valorar la titularidad y función de las organizaciones e instituciones para explicar la descripción que realizan del sistema de gobernanza. Se podría extraer la siguiente generalización: para las instituciones privadas, la percepción del sistema institucional tiende a los valores 1 y 2; en el caso de las instituciones públicas, existe una mayor diversidad de interpretaciones según, como ya hemos apuntado, el escalón de la jerarquía que ocupan y la libertad de movimientos que tienen.

26. LA 7: PROMOIBI, agencia para la promoción económica de IBI a su cargo, incluso en aquellas a las que se les supone un funcionamiento independiente.

27. CMI, Agencia de Promoción Económica de Sagunto, afirma que no hay flexibilidad en el sistema de gobierno; de hecho la situación política del ayuntamiento es complicada, con varios grupos políticos compartiendo el poder y limitando las funciones de las instituciones.

La valoración general es que existe una mayor tendencia a considerar el sistema de gobierno como piramidal, centralizado, formalizado, institucionalizado, rígido y cerrado.

Para calificar la cultura local y las actitudes, podemos observar la tabla 5.20. Las características que se han evaluado con mayor claridad son las siguientes: la sociedad es cooperativa, optimista y tiene una buena dosis de moral, con fuerte sentido de identidad local o regional, independiente y con iniciativa. (Esta valoración positiva es más evidente en L'Alcoià que en el CM-AP.)

**Tabla 5.20** Valoración de la cultura y las actitudes de las instituciones, agencias y organizaciones (en %)

←	0	1	2	3	4	5	→
Conflictiva, poco cooperativa	18	9	13,6	13,6	22,7	22,7	Muy cooperativa
En pos de intereses particulares	13,6	27,2	18	0	13,6	22,7	Trabajando juntos por el bien común
Desconfianza mutua	13,6	18	27,2	18	4,5	13,6	Elevados niveles de confianza mutua
Pesimista	0	4,5	27,2	13,6	31,8	22,7	Optimista
Apática	0	13,6	13,6	18	13,6	27,2	Energica
Baja moral	0	9	18	45,4	9	18	Moral elevada
Carente de identidad local	0	0	13,6	18	22,7	45,4	Con un fuerte sentimiento de identidad local
Pasiva	9	18	18	13,6	18	18	Proactiva
Dependiente	4,5	13,6	9	27,2	13,6	22,7	Independiente
Con poca iniciativa	4,5	18	9	18	4,5	31,8	Con gran iniciativa

Fuente: elaboración propia.

Por otro lado, encontramos que no existe una confianza mutua, no hay especialmente una actitud positiva para colaborar y no es especialmente *proactiva*.



El análisis de estos datos indica que, si bien las sociedades locales tienen una actitud positiva, su acción es pasiva e individualista y que no están preparadas para actuar en común, bien porque no tienen los instrumentos, bien porque no tienen las facultades o la voluntad suficientes.

La tabla 5.20, al igual que tablas y figuras anteriores relacionadas con la colaboración común en el desarrollo, evidencia una falta de capacidad de actuar en común por intereses relacionados con el desarrollo socioeconómico, a pesar de las buenas actitudes.

La figura 5.59 evidencia los obstáculos para la colaboración. En primer lugar, destaca la falta de cooperación y disponibilidad para emprender una acción conjunta entre los diversos agentes (una respuesta que sigue la secuencia lógica de las anteriores respuestas). En segundo lugar, aparece la falta de una visión común para el desarrollo de las áreas. En tercer lugar, las deficiencias de infraestructuras de transporte. Este último elemento constituye la principal diferencia en las valoraciones con respecto al área central.

Por tanto, las tres primeras opciones tienen que ver con la falta de una colaboración común para el desarrollo, quizás alimentada por la segmentación del sistema jerárquico y piramidal de gobierno.

El resto de problemas propuestos no ha tenido una atención especial de los entrevistados. Destaca, en este sentido, la no consideración de las propuestas del estado del bienestar como factor que perjudica a la iniciativa empresarial, la iniciativa política de la UE y la calidad de las telecomunicaciones (a pesar de que estas infraestructuras son deficientes respecto a otras áreas del país en ambas áreas).

Las propuestas de una falta de acción política de desarrollo por parte de los políticos y una localización deficiente han sido también valoradas como aspectos importantes. En el primer caso, en el conjunto de las áreas y, sobre todo, por parte de las instituciones de titularidad privada. En el segundo caso, es una cuestión exclusiva del área de estudio periférica: L'A-FC.

En la figura 5.60, se puede observar la eficacia de las medidas utilizadas por las instituciones a la hora de fomentar el desarrollo local. Para los entrevistados, la mayoría de las medidas son positivas, mientras que ninguna medida de las propuestas se percibe como negativa.

En general, las grandes infraestructuras de transporte y comunicaciones son las medidas que se piensa que pueden variar profundamente la trayectoria de un territorio. No es sólo una cuestión que afecte al área periférica estudiada, es una percepción global. También la mejora de las telecomunicaciones, atrasadas en ambas áreas, y la mejora de la promoción del territorio en su imagen se relacionan en la falta de un símbolo y/o imagen del área que agrupe los esfuerzos de sus agentes.

Entre los objetivos alcanzados (figura 5.61), la obtención de recursos para el desarrollo (cercana al 70%), la negociación en favor del desarrollo local y la

mejora de las capacidades, destrezas y competencias para este mismo desarrollo (50%) son las temáticas más valoradas.

Por otra parte, las opciones que las instituciones valoran negativamente, es decir, aquellas que no constituyen objetivos eficientemente alcanzados, son: creación de nuevas empresas o la ampliación de las mismas, desarrollo de productos nuevos o mejorados, y el desarrollo de bienes y servicios.

Se puede observar que las valoraciones más positivas son aquellas que permiten, en primer lugar, la obtención de fondos y, por tanto, la supervivencia de la institución, seguidas de aquellas opciones que están relacionadas con la mejora de las actitudes de los agentes en pro del desarrollo local. Sin embargo, algunas cuestiones más concretas sobre este desarrollo, como puede ser la ejecución de planes estratégicos de conjunto, no son valoradas como objetivos alcanzados, respuesta que puede reafirmar el escaso papel real de las organizaciones para constituir un frente común de lucha por el desarrollo del área.

Se puede afirmar, por tanto, que existe un trabajo ejercido por las instituciones orientado hacia el desarrollo local. No obstante, dicho esfuerzo queda sesgado a la hora de ampliar sus límites de actuación a un área mayor que el municipio, es aquí donde la mayoría de las instituciones pierden sus competencias, por lo tanto, resulta complejo gestionar un desarrollo delimitado por una estrategia común.

#### 5.4.10 Conclusión

En el conjunto de áreas estudiadas las instituciones públicas mantienen un perfil bastante similar: son el reflejo del sistema de gobierno español, que es jerárquico, que dota de muchas competencias a las entidades de gobierno locales, pero con escasa financiación.

Las agencias de desarrollo (que en España son apéndices de los gobiernos locales) mantienen, no obstante, un funcionamiento distinto en las áreas, no porque su filosofía de funcionamiento sea distinta, sino más bien porque las instituciones de L'A-FC tienen una finalidad muy centrada en el desarrollo de su importantísimo tejido empresarial endógeno de pequeña empresa.

La realidad es que las diferencias entre las dos áreas se fundamentan en este aspecto. Los esfuerzos institucionales en L'A-FC se centran en el desarrollo y mejora de la industria local. Esto les confiere un potencial claro: una relación obligada en cuanto a políticas empresariales y muy centradas en dos sectores (textil y juguete) entre las diversas instituciones, pero no participan de ninguna proyección en común más allá de la supervivencia y mejora de las empresas allí localizadas.

La planificación territorial es aún un tema muy poco desarrollado y, en los casos en que se atisba alguna propuesta, ésta se encuentra en un estado inicial,

no hay foros importantes en el área más allá de mesas comunes de actores económicos, sin poder de decisión y limitados al ámbito local.

Las instituciones privadas son pocas y están siempre ligadas a la representación de empresarios o comerciantes. Su papel es claramente reivindicativo de cara a la administración; su funcionamiento, muy individualista y siempre en una actitud de reserva y defensa hacia lo público. Las esferas públicas y privadas no mantienen una relación más allá de lo que atañe a los intereses de empresas y comercios; no hay discusión sobre un desarrollo territorial a medio y largo plazo.

Por último, el panorama institucional de las áreas es básicamente público y representado por la administración; las distintas escalas de gobierno mantienen escasa colaboración por su funcionamiento eminentemente jerarquizado, ya que la instancia superior apenas cuenta con las entidades y organizaciones locales para poner en marcha sus políticas, que suelen ser genéricas, no a medida de los territorios.

## 5.5 La actividad turística

El turismo puede generar las rentas suficientes para el mantenimiento de la población y para el desarrollo económico, ayudando a superar las deficiencias de comunicaciones, que incluso pueden haber generado una conservación óptima de los recursos. En áreas centrales poco desarrolladas, este puede ser un factor de impulso de las economías si se implanta adecuadamente, aunque en estas áreas centrales el problema puede provenir de un desarrollo inadecuado de la actividad que esté perjudicando a otros sectores socioeconómicos o que impida un crecimiento cualitativo o cuantitativo interesante de la propia actividad para el área.

El área de estudio «periférica» en nuestro caso (L'A-FC) carece de un desarrollo turístico significativo, principalmente debido a que ha sido un territorio especializado tempranamente en la actividad manufacturera. La actividad turística no se ha incorporado como alternativa o complemento en las estrategias de desarrollo del área. En consecuencia, las empresas propiamente turísticas son muy escasas y no constituyen un tejido consolidado.

Debido a la escasa importancia de la actividad turística en el área ha sido imposible compilar un número suficiente de organizaciones con una función puramente turística, y todas las entrevistas han sido realizadas a organizaciones que tienen en la promoción turística un papel parcial o muy parcial (tabla 5.21).

**Tabla 5.21** Establecimientos turísticos

Comarca	N.º de agencias de viajes	N.º de plazas de hotel	N.º de plazas de alojamiento rural
El Baix Segura	38	4.255	25
El Baix Vinalopó	4	61.392	0
El Comptat	6	201	111
El Vinalopó Mitjà	23	285	35
La Marina Alta	46	3.578	187
La Marina Baixa	93	36.545	200
L'Alacantí	80	6.523	50
L'Alcoià - Foia de Castalla	17	441	6
L'Alt Vinalopó	6	140	19

Fuente: Anuari Estadístic Municipal i Comarcal 2002. IVE.

Se aprecia perfectamente la posición del área en cuanto a la importancia de sus productos turísticos, en claro estado de letargo, incluso por debajo de lo que sus atractivos turísticos podrían presuponer.

En la figura 5.62, podemos observar la importancia del turismo en la comarca para las organizaciones entrevistadas. Ésta viene representada en orden escalar desde 1 (cuya importancia es nula) hasta 5 (que supondría una actividad esencial para la región). La valoración general de «2» indica que la importancia percibida del sector turístico en la economía local es escasa.

Como actividad poco importante para las instituciones de la región, la planificación de la misma no parece ser una preocupación primordial. Únicamente una organización ha realizado un *programa de acción turística*. En cuanto al resto, o bien no existe planificación turística, o bien el desarrollo del sector turístico está integrado en una planificación más amplia, como una temática secundaria. La figura 5.63 caracteriza la importancia de los recursos turísticos que existen en el área. Son los recursos de tipo natural los más considerados.

En la figura 5.64 se puede observar que la actividad turística se caracteriza por ser individual en su mayor parte, es decir, personas que visitan el área por su cuenta, lejos del modelo de paquetes turísticos impulsado por los operadores turísticos. No existe colaboración y cooperación entre las empresas turísticas y los agentes sociales para obtener mayores beneficios de una estrategia conjunta. La descoordinación es la línea predominante del desarrollo (o de la falta de desarrollo) turístico del área.

Sin embargo, algunos entrevistados apuntan a la existencia de una estrategia de colaboración conjunta, en materia de turismo, entre instituciones públicas, privadas y empresas. De existir, sólo es aplicable al municipio de Alcoi, ya que es el único que mantiene una estrategia diseñada para la activi-

dad turística (Alcoi es el núcleo que más recursos turísticos potenciales tiene y, por tanto, mantiene cierta lógica el pensar en un desarrollo mayor de la gestión turística).

Partiendo siempre de la premisa de que el turismo está poco desarrollado en el área no se han percibido problemas relevantes relacionados con la actividad turística; únicamente alguna reflexión respecto a la presión de los excursionistas en el Parque Natural de la Font Roja. La localización periférica (o aislada) respecto a las capitales de provincia y a los centros turísticos de la costa sí es percibida como una barrera importante, aunque no como un aspecto decisivo.

En cuanto a la capacidad de promoción turística del área, obsérvese la figura 5.64. En general, no existe una valoración excesivamente positiva de los recursos, a excepción del patrimonio natural de interés, parques naturales y zonas de valor ecológico. La valoración de las bonanzas climáticas ha sido escasa y existen claras discrepancias en cuanto a los demás factores. Tampoco existe una percepción generalizada de que exista algún recurso diferenciador, si bien, algunas entrevistas han considerado el patrimonio arquitectónico industrial como un factor exclusivo del área.

En definitiva, el turismo en el área estudiada no representa un factor importante en la vida económica y social, ni existe una percepción generalizada de que, en un futuro cercano, pueda acabar siéndolo.

## 5.6 Conclusión

El concepto de *perifericidad no espacial* surge para dar respuesta a la aparición de nuevos factores que, aparentemente, contribuyen a generar dinamismo y desarrollo en un territorio y que no están en relación directa con el grado de accesibilidad a los centros económicos. Indudablemente, la accesibilidad continúa siendo un factor fundamental en esta explicación (pensemos, por ejemplo, en el caso de las zonas rurales desfavorecidas).

Para entender el ascenso de los nuevos factores explicativos del desarrollo territorial, es necesario conocer los cambios considerables que se vienen produciendo en la sociedad y en la economía postindustrial, para observar que, cada vez más, existe una tendencia a la globalización, y no sólo en lo económico. Que la economía es global constituye ya un discurso tremendamente repetido y analizado, lo mismo que el papel de las sociedades locales que se revalorizan o devalúan en la medida en que son capaces de poner en valor sus recursos endógenos, no sólo económicos, sino también socioculturales, (Amin, 1994).

El papel de la sociedad civil en conjunto ha cambiado, o por lo menos el prisma con que la esfera científica observa cómo es capaz de imbricarse en lo económico y en lo político constituyendo una compleja red de relaciones. La sociedad civil puede tener un papel activo en el gobierno de sus comunidades,

en las políticas de todo tipo y también en las económicas; y cada vez más, las relaciones no de mercado entre empresas, pero también entre empresa y sociedad civil, aparecen como una verdadera ventaja comparativa para aquéllas y para el conjunto de la sociedad.

Quien se beneficia o perjudica de todo esto es la región, el territorio; entendido no sólo como un contenedor de actividades económicas o sociedades sino como un complejo sistema integrado de lo físico y lo cultural (Higueras, 1999).

Ahora más que nunca, la capacidad de acción de las regiones para movilizarse y adoptar posiciones de competitividad es importante, principalmente por las posibilidades que han generado las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (NTIC). Son estas tecnologías las que permiten disminuir el coste de la transmisión de la información; permiten, además, tener un volumen de información imposible de comparar con situaciones anteriores. Una herramienta desde luego privilegiada llena de posibilidades y llena de riesgos; aquellos territorios incapaces de crear criterios eficaces de selección de información o incapaces de tener un capital humano formado en la utilización de las NTIC no podrán aprovechar sus ventajas comparativas.

Otro punto importante viene generado por las nuevas dimensiones geopolíticas existentes. Los estados nacionales pierden poder en favor de entidades supranacionales y, en algunos casos, en favor de entidades más pequeñas, las regiones. La UE permite a las regiones más pequeñas (incluso en escalas inferiores a los municipios) poner en práctica el conjunto de relaciones antes mencionado a través de políticas activadas que requieren del establecimiento de *partenariados*. En otras palabras, todo apunta a que el monopolio del gobierno público tradicional se debilitará en favor de un *gobierno social* con elevada capacidad para hacer frente a los problemas, es decir, con elevada *capacidad de gobierno*.

Han ido apareciendo factores que pueden ser de gran importancia y que funcionan de forma independiente a la accesibilidad espacial, siempre dentro del contexto global actual: *gobernanza*, *capital social*, *redes de empresas* y *NTIC*. A estos factores hay que añadir el *turismo*, pues, como actividad en la que uno de los principales factores de localización está precisamente en lo «lejano» o «exótico», puede constituir un verdadero catalizador de las transformaciones estructurales necesarias para generar procesos de desarrollo en regiones periféricas.

### 5.6.1 El área de estudio: L'Alcoià - Foia de Castalla

El territorio de L'Alcoià y la Foia de Castalla constituye una zona periférica de difícil acceso desde los centros regionales. Sus comunicaciones por carretera y ferrocarril han sido históricamente muy deficientes en su conexión con los grandes centros regionales (Valencia y Alicante). Sin embargo, los índices de

desarrollo señalan que el territorio presenta un dinamismo y un nivel de desarrollo por encima de lo que cabría esperar atendiendo estrictamente a su localización geográfica.

La hipótesis de partida del proyecto AsPIRE se centra en la función facilitadora u obstaculizadora de los factores de desarrollo anteriormente mencionados. De acuerdo con esta hipótesis, en L'Alcoià y la Foia de Castalla algunos o todos estos factores pueden estar influyendo positivamente en el desarrollo del área. En nuestro análisis de casos hemos podido comprobar el estado de estos factores:

- i) *Redes empresariales e innovación.* La región posee una concentración sectorial similar al modelo predominante valenciano del distrito industrial, principalmente en dos sectores, textil y juguete. El tejido empresarial endógeno es elevado en número de empresas y presenta las mismas características que el resto de PYME en cuanto a su carácter fuertemente familiar. La concentración de industrias de bienes finales en este territorio es muy elevada, además de poseer un denso tejido de producción auxiliar y de empresas de servicios intermedios y avanzados. Las redes formales están presentes y bien consolidadas, mientras que también es significativo el grado de desarrollo de las redes informales, de acuerdo con el modelo de industrialización característico de los distritos industriales mediterráneos. La innovación se difunde a modo de cascada, de las empresas más grandes a las menores, rápidamente y prácticamente a todas las empresas. Son innovaciones centradas en la mejora del proceso productivo mediante la modernización de la maquinaria o de las instalaciones principalmente. Aunque el modelo de relaciones en red es denso y fuerte, también predomina el individualismo en el contexto empresarial del área, lo que ralentiza una difusión mucho más eficaz de la innovación.
- ii) *Nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones.* Las NTIC son medianamente utilizadas en todos los ámbitos (empresarial, organizacional, general). En las empresas, la utilidad dada es creciente y van en aumento los procesos capaces de aportar valor añadido al producto, como es el caso del comercio electrónico. En las instituciones, hay diversidad de situaciones, pero predominan aquellas donde la utilización es escasa, al lado de un grupo muy innovador en su utilización. Por otro lado, las infraestructuras de NTIC están más desarrolladas que en otras áreas, aunque se mantienen algunos núcleos de población sin posibilidades de tener acceso a servicios de ADSL.
- iii) *Capital social.* El tejido de asociaciones de todo tipo es elevado, en cuanto a número de representados y, en menor medida, en cuanto a su

influencia sobre la toma de decisiones en el entorno local. La sociedad civil se encuentra bien organizada y estructurada y, en algunos momentos, se han generado redes de capital social, como es el caso del proceso de reflexión emprendido en el contexto del proyecto Concercost - Comarques Centrals. No obstante, el capital social ahora se encuentra en letargo y la situación del área no dista mucho de la del resto de la sociedad valenciana.

- iv) *Gobernanza*. La estructura y la capacidad de gobierno del área están poco desarrolladas si las entendemos desde el punto de vista social, donde son los actores sociales los que gobiernan conjuntamente con la administración pública. En este sentido, el área no difiere del conjunto español ya que estamos ante una estructura de gobierno centralizada, jerarquizada y rígida que impide que la sociedad civil actúe. Se han generado en el área acciones que implican el gobierno de la sociedad local; sin embargo, el propio sistema de gobierno ha disminuido los ímpetus generados. Los planes estratégicos no difieren mucho de los modelos normativos tradicionales de escasa flexibilidad, dirigidos por el gobierno local institucionalizado. La capacidad de gobierno sigue monopolizada por la administración pública y existe una clara desconexión entre la acción privada y la pública.
- v) *Turismo*. La actividad turística presenta un escaso desarrollo tanto en términos absolutos como, muy especialmente, en relación con otras regiones que tienen características similares. No existe un sector turístico desarrollado como tal; tan solo algunas iniciativas empresariales que aprovechan un número diverso y rico de atractivos y recursos con los que cuenta el área. Además de no existir un desarrollo del sector privado, tampoco existe un proceso de reflexión sobre su desarrollo que tenga inmerso a la sociedad en conjunto. Ni siquiera a las instituciones públicas. El turismo en el área es una actividad que carece de importancia real y estratégica; por tanto, dista mucho de ser una actividad que concierte a los factores de redes, NTIC, gobernanza y capital social de manera eficiente.

Aunque la estructura de gobierno existente en el área puede caracterizarse como jerarquizada y poco participativa, existe una «visión futura del territorio» que, pese a constituirse como un tema no estructurado ni discutido, se da como asumido en la sociedad local. A la pregunta de ¿qué modelo de desarrollo desea usted para su comarca?, la respuesta general diría «un modelo basado en el desarrollo de la industria endógena en los sectores actuales». Los esfuerzos, tanto gubernamentales, a nivel local, a nivel regional y nacional, así como organizaciones diversas, se centran en este sentido, lo que constituye una manera informal razonablemente efectiva.

Por otro lado, la intensidad de redes empresariales, tanto formales como



informales, así como la mayor utilización de las NTIC en el ámbito empresarial constituyen una ventaja comparativa muy importante. Por consiguiente, los factores considerados por el proyecto AsPIRE están actuando de manera razonablemente positiva en el desarrollo socioeconómico del área. El desarrollo del área en relación a la localización geográfica de la comarca con respecto al centro económico más importante de la región (Valencia ciudad) es superior a lo que cabría esperar.

## Bibliografía

- AMIN, A. (ed.) (1994): *Post-fordism. A reader*, Blackwell, Oxford.
- AMIN, A.; THRIFT, N. (1994): «Living in the global», en Amin, A.; Thrift, N. (eds.): *Globalisation, Institutions and Regional Development in Europe*, Oxford University Press, Oxford, pp. 1-22.
- BENKO, G.; LIPIETZ, A. (1992): *Las regiones que ganan*, Alfons el Magnànim, Diputació Provincial de Valencia, 400 pp.
- CAMAGNI, R. (ed.) (1991): *Innovation networks: spatial perspectives*, Bellhaven-Printer, Londres.
- COLEMAN, J.S. (1988): «Social Capital in the Creation of Human Capital», *American Journal of Sociology*, n.º 94, pp. 95-120.
- FUKAYAMA, F. (1995a): *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, Free Press, Nueva York.
- FUKAYAMA, F. (1995b): «Social capital and the global economy», en *Foreign Affairs*, 74 (5), pp. 89-103.
- GAROFOLI, G. (1992): «Los sistemas de pequeñas empresas: un caso paradigmático de desarrollo endógeno», en Benko, G.; Lipietz, A.: *Las regiones que ganan*, Alfons el Magnànim, Diputació Provincial de Valencia.
- GOMÀ, R.; SUBIRATS, J. (coords.) (2000): *Govern i polítiques públiques a Catalunya (1980-2000): autonomia i benestar*, Universitat de Barcelona, Universitat Autònoma de Barcelona, 363 pp.
- GOODWIN, M. (1998): «The Governance of Rural Areas: Some Emerging Research Issues and Agendas», en *Journal of Rural Studies*, vol. 14 (1), pp. 5-12.
- GRIMES, S. (2000): «Rural areas in the information society: diminishing distance or increasing learning capacity?», *Journal of Rural Studies*, 16, pp. 13-21.
- HIGUERAS, A. (1999): «Introducción al análisis geográfico regional. Reflexiones acerca del paisaje», en *Espacio, Tiempo y Forma*, serie IV (12), pp. 83-98.
- HONRUBIA, J.; SOLER, V. (1996): «Modelos de crecimiento y política industrial: el IMPIVA y la modernización de la PYME valenciana», en *Economía Industrial*, 312, pp. 197-208.
- KNEAFSEY, M.; ILLBERY, B.; JENKINS, T. (2001): «Exploring de Dimensions of Culture Economies in Rural West Wales», en *Sociologia Ruralis*, 41, pp. 296-310.

- LAKSO, T.; KAHILA, P. (2001): «Conceptual Paper: Governance», documento de trabajo del proyecto AsPIRE no publicado.
- LE GALES, P. (1998): «Regulations and Governance in European Cities», en *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 22 (3), pp. 482-506.
- LLOYD, P.E.; DICKEN, P. (1972): *Location in space. A theoretical approach to economic geography*, Harper and Row, Londres.
- McLOUGHLIN, C. (2001): «Indicators of the Digital Economy in AsPIRE countries», AsPIRE ICT's Indicators Report.
- MÉNDEZ, R. (1997): *La lógica espacial del capitalismo global*, Ariel, 384 pp.
- MÉNDEZ, R.; MECHA, R. (2001): «Transformaciones de la industria española en el contexto de la globalización», en *Anales de Geografía de la Universidad Complutense de Madrid*, 21, pp. 183-202.
- MURDOCH, J. (2000): «Networks-A new paradigm of rural development», en *Journal of Rural Studies*, vol. 16, pp. 407-419.
- OECD y Universidad Politécnica de Valencia (2001): *Examen de la OCDE sobre las Comarcas Centrales de la Comunidad Valenciana*, Universidad Politécnica de Valencia, pp. 177.
- PUTMAN, R. (1993): *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- RICHARDSON, R.; GILLESPIE, A. (2000): «The economic development of peripheral rural areas in the information age», en Wilson, M.; Corey, K. (eds.) *Information Tectonics*, Chichester, pp. 199-218.
- SALOM, J.; ALBERTOS, J.M.; PITARCH, M<sup>a</sup> D.; DELIOS, E. (1999): *Sistema Urbano e Innovación Industrial en el País Valenciano*, Departamento de Geografía, Universidad de Valencia, 192 pp.
- SKURAS, D.; GOUDIS, A. (2001): «Business Networks. Conceptual paper», documento de trabajo del proyecto AsPIRE no publicado.
- SOLER, V. (2002): «Redes territoriales y desarrollo regional en la sociedad del conocimiento. El caso valenciano», en Subirats, J. (coord.): *Redes, Territorios y Gobierno: nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*, Diputación de Barcelona.
- SUBIRATS, J. (2002): *Redes, territorio y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Barcelona, Diputación de Barcelona.
- VALERO, R. (1999): «La industria juguetera de la Foia de Castalla 1984-1996».
- YEUNG, H.W. (1994): «Critical reviews of geographical perspectives on business organization and the organization of production: towards and new approach», en *Progress in Human Geography*, 18, pp. 460-490.

# 6 Resultados de la investigación (2). Los nuevos factores de desarrollo territorial en las áreas de estudio. Región B Camp de Morvedre - Alto Palancia

Joan Noguera Tur, Vicente Ferrer Sanantonio y Javier Esparcia Pérez

## 6.1 El papel de las redes de empresas y la innovación

### 6.1.1 Introducción

En el actual contexto económico *postfordista* (Yeung, 1994; Amin, 1994), conviven numerosos sistemas de producción; las plantas productivas anteriores a la década de 1970 que integraban todos los procesos de producción aprovechando economías de escala, son cada vez más extrañas y, en todo caso, han evolucionando deshaciéndose de varios procesos productivos de bajo rendimiento respecto a su coste (Méndez, 1999). Por otro lado, los cambios en la demanda acaecidos han forzado que las empresas adopten nuevas fórmulas competitivas como la producción sin estoc<sup>1</sup> o la subcontratación a la carta. Otras fórmulas como los *distritos industriales* (Benko y Lipietz, 1992) inciden en la idea de que cada vez más las empresas actúan en constante relación, en lo que se ha denominado un sistema en red.

Estas redes (conjuntos de relaciones) han sido tipificadas de diferentes formas atendiendo a su direccionalidad, a su duración, al tipo de contacto o a su fortaleza<sup>2</sup> (Murdoch, 2000; Kneafsey *et al.*, 2001). En definitiva, se trata de

1. Comúnmente denominada *just in time*.

2. Por su direccionalidad, pueden ser *horizontales* (entre empresas del mismo territorio) o *verticales* (entre clientes y proveedores no siempre asociados al mismo territorio). Respecto a su duración, pueden ser *temporales* o *estables*; respecto al tipo de contacto, pueden ser formales (se producen en foros reconocidos y por entidades reconocidas como asociaciones

conocer el impacto de estas relaciones, no sólo en el funcionamiento de las empresas, sino también en el desarrollo de los territorios.

Skuras y Goudis (2001) han establecido el papel determinante que pueden tener estas relaciones sobre el desarrollo de un territorio, ya que su carencia o debilidad puede constituir un freno a la transmisión de información, especialmente en un entorno donde predominan las PYME, que pueden estar especializadas en unos pocos sectores. Por el contrario, su presencia o consolidación puede contribuir a incrementar los flujos de información y la difusión de innovaciones, favoreciendo la competitividad y, en última instancia, el dinamismo del territorio. Por lo tanto, este es un factor de gran importancia que puede contribuir a explicar el diferente grado de «éxito» que muestran territorios similares en cuanto a recursos y localización.

### 6.1.2 La muestra de empresas

Se han realizado un total de 50 entrevistas a empresas en el área del Camp de Morvedre - Alto Palancia (CM-AP). En un principio, se necesitaba una muestra representativa de la actividad empresarial (manufacturera y de servicios) de las áreas, por tanto, no se ha realizado un estudio únicamente sectorial; es un estudio a partir de una muestra estratificada de empresas diversas y de diverso tamaño (desde talleres de 2 empleados a empresas con más de 100 empleados).

A pesar de este requisito, existen sectores dominantes en cada una de las comarcas y, por tanto, han ocupado un buen número de las entrevistas. El almacenaje y distribución de cítricos en el Camp de Morvedre y el secado de jamones en el Alto Palancia son las dos actividades con mayor representación en la muestra de empresas.

En cualquier caso, se ha tenido en cuenta, por un lado, que existe una gran diversidad de actividades en ambas comarcas; por otro lado, que el tamaño de las empresas varía de forma importante y ello se traduce en intereses y modos de producción diversos. No obstante, los factores fundamentales en este estudio: la capacidad innovadora, la transmisión de innovaciones por el territorio y el desarrollo de redes empresariales, justifican la selección realizada. Cabe destacar, además, que la exclusión del núcleo industrial exógeno del Puerto de Sagunto ha reducido las posibilidades de selección al quedar un censo de empresas relativamente reducido. Si a ello añadimos las diversas dificultades planteadas por algunos de los empresarios a la hora de realizar la entrevista,

empresariales) o *informales* (no necesitan de ningún reconocimiento ni institucionalización). Por su fortaleza, pueden ser, lógicamente, *débiles* o *fuertes*, definición muy afín con su temporalidad.

en algunos estratos de la muestra ha sido difícil llegar a cubrir el número de entrevistas previsto, incluso acudiendo a todas las empresas existentes.

Las entrevistas han tenido una duración de una hora aproximadamente y en ellas se han tratado los aspectos relacionados con las redes empresariales, la innovación, la utilización de nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, la accesibilidad física, las relaciones con la administración y las relaciones formales con otras organizaciones (asociacionismo). La tabla 6.1 muestra una caracterización de los sectores entrevistados en las áreas.

**Tabla 6.1** Sectores entrevistados

Sector	N.º de entrevistas
Alimentación	7
Comer. Maquinaria	4
Almacén cítricos	9
Construcción	5
Plásticos	1
Turismo	10
Envases	3
Transporte	1
Metálico	1
Construcción	5
Mueble	2
Otros servicios	2
Turismo	10

*Fuente:* elaboración propia.

La metodología plantea la realización de 10 entrevistas a empresas turísticas de las áreas, como la única actividad productiva con un elevado impacto económico que está claramente desvinculada de las localizaciones centrales. De ahí se deriva la importancia de la actividad turística en la tabla a pesar de no ser un sector predominante en el territorio.

La concentración espacial de las entrevistas en Segorbe y Sagunto es evidente, ya que estas poblaciones son los núcleos más importantes de población y mantienen un nivel mayor de servicios a las empresas. La tabla 6.2 muestra una caracterización de las entrevistas por municipio.

Ninguna de las entrevistas realizadas corresponde geográficamente al Puerto de Sagunto, tal como se ha mencionado anteriormente, lugar central donde se concentra un importante núcleo empresarial de origen exógeno. Las premisas del estudio excluyen del trabajo de campo a las ciudades de más de 50.000 habitantes, pues suelen ser, en el conjunto de países analizados, zonas que distorsionan la realidad de las áreas de estudio.

**Tabla 6.2** Número de entrevistas por municipio

<b>Población</b>	<b>N.º de entrevistas</b>
Alfara de Algimia	1
Algar del Palancia	1
Algimia de Alfara	2
Benavites	1
Benifairó de les Valls	1
Canet d'En Berenguer	5
Estivella	2
Faura	2
Gilet	1
Quartell	3
Sagunto	13
Segorbe	16
Soneja	2

*Fuente:* elaboración propia.

### 6.1.3 Características de las empresas

El objetivo es conocer algunas características generales de las empresas y del empresariado para observar si existen diferencias notables en las dos áreas de estudio.

Las empresas incluidas en la muestra del tejido empresarial del CM-AP (ver figura 6.1)<sup>3</sup> presentan una variedad de sectores importante (alimentación, construcción, comercialización de maquinaria, etc.), con medio centenar de empresas. Un gran número de estas empresas están dedicadas principalmente a la comercialización de cítricos o a actividades alimentarias que tienen picos importantes de producción a lo largo del año. Esta actividad necesita de una gran mano de obra estacional para cada campaña.

El número total de empresas en el área de estudio no llega a las 350 y existe una menor variedad de sectores que en el área periférica estudiada.

En cuanto a la antigüedad es relevante que el grueso de las empresas tiene más de 10 años, predominan las empresas maduras e incluso existe un porcentaje de empresas mayores de 100 años (figura 6.2, anexo 8).

En el Camp de Morvedre-Alto Palancia (CM-AP) existe una mayor cantidad de empresas jóvenes que en el área periférica estudiada, lo que pudiera indicar un mayor dinamismo, que se localiza principalmente en el Alto Palancia (en el tramo Segorbe-Soneja), zona que está experimentando la localiza-

3. Las figuras de este capítulo se incluyen, para comodidad del lector, en el anexo 8 (véase CD adjunto).

ción de nuevas empresas aprovechando la creación de polígonos de nueva construcción con precios del suelo muy competitivos y unas buenas comunicaciones (acceso inmediato a la autovía Sagunto-Somport). Sin embargo, atendiendo a los valores absolutos, el número de empresas jóvenes totales en esta área es menor que en el área periférica.

La mayor parte de los empresarios han creado o heredado la empresa de la que son propietarios (figura 6.3).

En cuanto al modo de gestión de las empresas, destaca el carácter familiar de la mayoría de ellas; número mucho mayor si pensamos que gran parte de las sociedades limitadas e incluso anónimas tienen un origen familiar o una vinculación muy importante con la familia, especialmente en sus orígenes (figura 6.4).

Se puede afirmar, por tanto, que en ambas áreas la mayoría de las empresas son de origen familiar. Como dato distintivo del Camp de Morvedre - Alto Palancia cabe destacar la gran importancia de las cooperativas, siempre asociadas a la comercialización de productos agrarios (principalmente cítricos).

El empresariado de la comarca se caracteriza por ser básicamente masculino. Los varones son quienes han creado o heredado la empresa. En los pocos casos en que la empresaria es mujer (figura 6.5), ha llegado a ejercer como gerente al heredar de sus padres dicha responsabilidad.

La edad del empresariado (figura 6.6) es bastante dispar; la edad predominante se encuentra en el intervalo 36-50 años, existiendo un porcentaje relevante de empresarios muy jóvenes.

Encontramos también una dispersión elevada en el nivel de formación académica de los empresarios (tabla 6.3). Predominan los niveles de estudios superiores (el 30% de los empresarios de la muestra tienen estudios universitarios de segundo ciclo finalizados).

En cuanto la formación empresarial, reglada y no reglada, la mayoría de los empresarios entrevistados no ha participado en ninguna acción formativa específica en relación con su actividad profesional (figura 6.7 anexo 8). Entre aquellos que han recibido formación específica, las temáticas predominantes se refieren a la actividad desarrollada en la empresa. Haciendo referencia a otros datos de tipo más cualitativo que también se han obtenido, no parece que el empresariado juzgue los cursos de formación como una herramienta muy importante de cara a mejorar su gestión o sus conocimientos sobre el sector, si bien hay que apuntar que existe una mayor consideración sobre la valía hacia estos cursos que en el área periférica.

En la tabla 6.4 pueden observarse algunas características relevantes del perfil de los empresarios entrevistados que se comentan a continuación.

El primer factor destacable es el alto porcentaje de empresarios originarios del área (70%), lo que da muestra del carácter fuertemente endógeno y familiar de la industria.

Un porcentaje superior al 30% de los entrevistados ha trabajado anteriormente en una empresa del mismo sector. Es este un factor que permite el

aprendizaje suficiente para dar un salto cualitativo tan importante –de trabajador a empresario– con la ventaja de un elevado conocimiento del sector.

**Tabla 6.3** Nivel de formación académica del empresariado (%)

	<b>Camp de Morvedre- Alto Palancia</b>
NA (en blanco)	8
NS/NC	2
Estudios primarios	14
Estudios secundarios	28
Diplomado universitario	16
Licenciado universitario	30
Postgraduado	2
<b>Total</b>	<b>100</b>

Fuente: elaboración propia.

También es un factor muy importante la herencia de padres a hijos en la tradición empresarial (28%). Se trata de un porcentaje significativo, aunque no permite hablar de una fuerte componente hereditaria en el perfil del empresariado, como sí ocurre en el caso de L’Alcoià - Foia de Castalla.

Otras lecturas interesantes de la tabla 6.4 son las referidas a la participación e implicación del empresariado en actividades de carácter social. Existen distintas estimaciones de la relación del empresario con el resto de la sociedad, desde las que colocan al empresariado como un grupo individualista y que se desarrolla, en cierta medida, al margen del resto de la sociedad de su área, hasta las que afirman justamente lo contrario. Desde nuestros resultados, y en líneas generales, el empresariado mantiene una participación discreta en la vida social, aunque con matices. La principal vía de participación de los empresarios está en las asociaciones de carácter cultural<sup>4</sup> (en actividades culturales, ambientales, etc.); es también importante su implicación en asociaciones o clubes deportivos y actividades similares; por último, y en menor medida, el empresariado participa en el gobierno local o en agrupaciones de carácter político.

Si los resultados relativos pueden aparecer como modestos, en valores absolutos los empresarios de esta área tienen una participación menor en actividades culturales o deportivas que en relación al área periférica analizada. De manera cualitativa, hemos podido constatar que, en el plano social, se encuentran dos posturas en el empresariado: la tipología de persona que centra todos

4. Quedan excluidas participaciones económicas de la empresa en asociaciones de todo tipo o clubes deportivos si no existe una participación más amplia que el patrocinio de estas actividades.



sus esfuerzos en el desarrollo de su actividad, y un grupo más reducido que mantiene una intensa actividad social. No hemos constatado una relación directa entre tamaño empresarial y actividad social del empresario.

**Tabla 6.4** Otras características del empresariado

<b>% de empresarios</b>	<b>CM-AP</b>
Antes de gestionar esta empresa el empresario gestionaba otra empresa en la misma área	16
Antes de gestionar esta empresa el empresario gestionaba otra empresa en otro lugar	8
Antes de gestionar esta empresa trabajaba en otra empresa de esta área	34
Antes de gestionar esta empresa trabajaba en otra empresa de otro lugar	18
Al menos uno de los padres gestionaba una empresa en esta área	28
Al menos uno de los padres gestionaba una empresa en otro lugar	2
Es nacido/a y crecido/a en este área	70
Es socio/a de un club deportivo en el área	14
Es miembro de una asociación cultural o de otro tipo	22
Participa en las actividades administrativas de su municipio	16

*Fuente:* elaboración propia.

Resalta, respecto a otras áreas, el porcentaje relativamente elevado de empresarios que tienen una participación de carácter político, lo cual no oculta una baja participación si hacemos referencia a valores absolutos.

Entre los empresarios entrevistados, aparecen dos tipologías: por un lado, un empresariado joven, con estudios universitarios o secundarios, que realiza cursos de formación, que puede haber heredado la empresa, pero que ha recibido una preparación añadida, más allá de la experiencia familiar, para emprender la dirección; por otro lado, encontramos un empresariado maduro, predominante de sectores relacionados con la actividad agrícola, que carece de un nivel académico básico y que no realiza cursos de formación centrados en la gestión y dirección de la empresa, únicamente, sobre procesos o productos relacionados con su sector.

#### 6.1.4 Tipología de redes empresariales

De acuerdo con las últimas investigaciones sobre el mundo empresarial, las redes entre empresas, tanto sectoriales como intersectoriales, son de especial importancia porque reflejan la capacidad de las empresas para relacionarse, para transmitir las innovaciones con mayor rapidez, para mantener vínculos tanto de mercado como de transmisión de información o, incluso, de tipo logístico (realización de ciertos servicios).

Sin embargo, el empresariado puede ver en las redes empresariales un factor de riesgo, ya que percibe al resto como competidores directos, muy especialmente en el caso de que sean redes del mismo sector y de la misma zona. A continuación, se analizan los resultados obtenidos en relación con las redes empresariales y su funcionamiento.

### *Redes de mercado*

Primeramente, se analizan desde el punto de vista geográfico algunas cuestiones esenciales para comprender el contexto empresarial del área: de dónde proceden las materias primas que utilizan las empresas, dónde realizan las ventas, de dónde procede la información que necesitan, etc.

El ámbito de procedencia de las materias primas (figura 6.8) está claramente centrado en la Comunidad Valenciana y, en menor medida, en el ámbito nacional. Es un mercado fundamentalmente local.

El mercado de ventas de las empresas (figura 6.9) está orientado hacia la Comunidad Valencia y hacia el mercado nacional. No obstante, existe un porcentaje cercano al 9% que ejemplifica el carácter exportador de muchas empresas en el sector de almacenaje y comercialización de cítricos principalmente, muy centrado en la exportación a la UE como destino final del producto. En todo caso, si prácticamente todas las empresas citrícolas o relacionadas (como la fabricación de envases) reconocen exportar fuera de España, en la realidad, en muchos casos, no se trata de una venta directa y, por tanto, no se produce tal exportación (esta consideración ha sido introducida en la rectificación de las figuras).

El ámbito geográfico de la obtención de recursos financieros (figura 6.10) está totalmente centrado en los bancos y, sobre todo, en las cajas de ahorros regionales. Se trata de un dato muy destacable que evidencia la menor importancia relativa de bancos nacionales y la eficacia de una política consolidada por parte de las cajas de ahorros en el apoyo a ciertas actividades muy arraigadas en el territorio, como es el caso de la exportación de cítricos.

Dentro del concepto de *apoyo técnico* (figura 6.11) se engloba una gran cantidad de posibilidades, desde la ayuda a la gestión y a la administración de la empresa, pasando por la ayuda de tipo técnico sobre la fabricación del producto, sobre la situación de los mercados, sistemas de *marketing*, etc. La mayor parte de los empresarios demanda este servicio en el ámbito regional (e incluso local) tanto para temas de administración como de gestión; también para la solución de problemas técnicos relativos a los sistemas productivos o al producto. Las empresas que necesitan de un apoyo técnico especial sobre el producto (diseño de piezas muy concretas, mantenimiento de maquinaria compleja, etc.) recurren al ámbito nacional, en lugares donde se concentran los especialistas en su actividad.

Por último, destaca el hecho de que la mayoría de los empleados provienen del ámbito regional<sup>5</sup> (figura 6.12), e incluso del entorno local o comarcal. Existe un pequeño porcentaje de inmigrantes que conforman una bolsa de trabajadores temporales para ciertas actividades, pero por lo general el empresario contrata empleados que residen en su localidad o comarca.

### *Variabilidad en las redes*

Siguiendo la tabla 6.5, se pueden valorar las denominadas *redes verticales*, esto es, las relaciones entre empresas, clientes y proveedores que, en el caso del área de análisis, aparecen como muy estables. El empresario mantiene una relación constante con sus clientes y excepcionalmente fiel con sus proveedores (98%). Muchos empresarios afirman que mantienen un margen de variación respecto a los clientes, pero reconocen que su cartera de clientes es principalmente estable.

**Tabla 6.5** Indicadores de variabilidad de las redes

		CM-AP (%)
Trato con proveedores	Proveedores estables	98
	Proveedores distintos	2
	Ambos	0
Trato con clientes	Clientes estables	86
	Clientes distintos	8
	Ambos	6
Fuentes de información	Siempre las mismas	78
	Diversificadas	12
	NS/NC	10
Fuentes de financiación	Siempre las mismas	88
	Diversificadas	4

*Fuente:* elaboración propia.

En cuanto a las fuentes de información a las que recurre el empresario, el canal principal por el que se incorpora la información necesaria proviene de los mismos clientes y proveedores, y esta fuente aparece como estable. Sin embargo, hay otros canales más variables (asistencia a ferias, prensa especializada, Internet, etc.) que pueden indicar un carácter más abierto a la innovación. En todo caso, la comunicación verbal, cara a cara con clientes y, especialmente, con proveedores, es la fuente de información más utilizada.

5. En el origen de los empleados, en caso de ser españoles, se tiene en cuenta su residencia habitual.

La estabilidad en los bancos a los cuales se acude en busca de información es también elevada y reafirma la idea de estabilidad del entorno empresarial, una estabilidad que puede apuntar a una falta de dinamismo aparentemente, pero también puede ser la clave que asegure una red duradera y fuerte, lo que constituye una ventaja competitiva del entorno empresarial local (Garofoli, 1992).

### *Valoración de las redes por el empresario*

En este punto, se ha considerado importante que el empresario valore directamente la importancia de las relaciones entre empresas, y las relaciones entre empresas y el resto del contexto social.<sup>6</sup>

En cuanto al resultado de la valoración que el empresario hace de las relaciones entre empresas (figura 6.13), que suelen formalizarse en foros o asociaciones de empresarios, existe unanimidad en su gran importancia para el propio funcionamiento. La argumentación más general indica que la relación entre empresas, sean o no del mismo sector, ofrece muchas ventajas a la hora de solucionar problemas y de obtener información de utilidad; el empresario consigue desde beneficios derivados del trato común con proveedores y clientes hasta sinergias entre empresas del mismo sector, a pesar de que pueden ser competidores (se desvían pedidos de clientes, se prestan servicios diversos, etc.).

Una pequeña porción de empresarios piensa que la empresa actúa día a día de una forma individual y que este procedimiento es positivo para ella, por tanto la relación entre empresas es poco efectiva.

Las redes informales no son más que las relaciones que el empresario mantiene con el resto de los actores locales; son aquellas que no están formalizadas bajo un foro o una institución (pública o privada) coordinadora. Para el empresario, este tipo de relaciones tiene una importancia diversa para el funcionamiento de sus empresas (figura 6.14): alrededor del 50% piensa que su importancia es alta o muy alta, pero también hay un porcentaje elevado de empresas que le adjudican una importancia baja o muy baja. Destaca, también, el alto grado de desconocimiento (cerca del 20% de los entrevistados) que tiene el empresario sobre esta temática.

Por tanto, podemos concluir que los empresarios valoran altamente la validez de las redes y que la valoración de las redes formales es más positiva que la de las redes informales.

Ahora bien, al cruzar los datos obtenidos, observamos que sólo el 50% de los empresarios del área están asociados a alguna organización (figura 6.24),

6. Por *redes informales* entendemos la relación de las empresas con otros ámbitos distintos al empresarial (vecinos, asociaciones de diversa índole y de ámbito local) y con empresarios de manera no formalizada, es decir, a modo de amistad, por ejemplo, en bares, eventos sociales de ocio, etc. (Murdoch, 2000).

que la única relación con estas asociaciones es la obtención de boletines periódicos, ya que el empresario sólo se reúne cuando surge, a nivel sectorial, un problema que afecta al sector (figura 6.25). Por lo tanto, parece que las relaciones formales pudieran estar sobrevaloradas por el empresariado local en relación a la práctica real.

En cuanto a las relaciones informales, dependen en gran medida del contexto en el que se desarrolla la actividad empresarial. En el CM-AP únicamente existen dos concentraciones sectoriales, ambas del sector agroalimentario: por un lado, la comercialización de productos agrícolas; por otro lado, la obtención de productos cárnicos. Entre ellas, únicamente la primera tiene un número suficiente de empresas para constituir una verdadera concentración sectorial que trascienda el área analizada. En este sector, las relaciones informales son básicas, como lo demuestra la información cualitativa obtenida; sin embargo, los empresarios no reconocen como un factor competitivo este tipo de relaciones. A favor de este argumento también existen datos cuantitativos como la excepcionalidad en la estabilidad de las relaciones verticales. Una relación tan estable entre proveedores y clientes se fundamenta en parte en este tipo de relaciones, más si tenemos en cuenta que los mismos proveedores y clientes reúnen a la mayor parte de empresas.

### 6.1.5 Innovación empresarial

Uno de los factores definatorios del desarrollo es la capacidad de las empresas de un territorio para innovar y trasladar estas innovaciones a su entorno, pues, si en el territorio no se dan las condiciones idóneas para que las innovaciones se propaguen, se producirá un estancamiento de la actividad productiva y, como consecuencia, puede peligrar el potencial de desarrollo. Las innovaciones no están todas al mismo nivel: existe una gradación bien definida, aunque los procesos innovadores pueden darse unidos (Salom, *et al.*, 1999):

- En un primer escalón se encuentran las innovaciones que afectan al proceso exclusivamente (más comunes, que se trasladan normalmente a la renovación de maquinaria).
- En segundo lugar, tenemos las innovaciones que intentan mejorar los productos mediante la introducción de alguna novedad.
- Por último, tenemos las innovaciones que intentan combinar ambas variables y realizan cambios muy profundos, mejorando tanto el producto (que puede ser de nuevo diseño) como los sistemas productivos (sistemas de trabajo, mejora de procesos de *marketing*, introducción de un sistema de calidad, etc.).

Otra manera de valorar estas innovaciones desde un prisma más geográfico es analizar cuál ha sido su impacto en el territorio, de tal manera que tendríamos

innovaciones que suponen una novedad para la empresa (primer escalón), innovaciones que suponen algo nuevo para la región (segundo escalón) e innovaciones que son algo totalmente original en el contexto empresarial en ámbitos superiores (escala nacional o internacional). Este sería el último peldaño. Cada una de estas escalas mantiene cierta relación de afinidad con los tipos de innovación.

### *Tipos de innovaciones en las áreas*

Podemos observar en la figura 6.15 (anexo 8) que la mayor parte de las innovaciones se llevan a cabo con el fin de mejorar el funcionamiento de la empresa (85%). Son innovaciones basadas en la mejora del rendimiento de la producción mediante, principalmente, la modernización de los equipamientos, la ampliación de la capacidad de producción o la mejora de las instalaciones.

Las innovaciones de un mayor calado en la región, aquellas que afectan directamente al proceso, son escasas en el área (15%).

Otro factor importante es el análisis del origen del proceso innovador en las empresas. Desde este punto de vista, las innovaciones pueden ser introducidas por personal propio de la empresa, por clientes o por proveedores, o pueden ser consecuencia de la acción de instituciones públicas o del sector privado (consultorías, mayoritariamente). En la figura 6.16 pueden observarse los resultados.

Los empresarios reconocen que las innovaciones son principalmente introducidas por su equipo de trabajo o proceden de las demandas de clientes o sugerencias de proveedores. Este gráfico, junto a la tabla referida a la estabilidad de proveedores y clientes (tabla 6.5), nos indica que las redes de tipo vertical, las que se dan entre empresas, clientes y proveedores tienen una importancia elevada para la innovación industrial.

Destaca la escasa importancia otorgada a la administración en la difusión de innovaciones, un dato de especial relevancia dado que, desde mediados de la década de 1980, la Generalitat Valenciana centra sus esfuerzos en activar el tejido endógeno basado en las PYME a través de un modelo de intervención que ha impulsado un sistema de centros tecnológicos para difundir las innovaciones, además de una política industrial basada en aspectos microeconómicos (Honrubia y Soler, 1996; Soler, 2002) que no parece haber tenido ningún efecto reconocido en el área, dada la reacción de muchos empresarios. Se aprecia un mayor desarrollo de la relación con la administración en las empresas del sector cárnico que en los demás sectores localizados; sin embargo, en ambos casos la tónica general es la falta de relación.

## 6.1.6 Rendimiento de la empresa

El análisis sobre el rendimiento de la empresa es una valoración imprescindible si se desea conocer la trayectoria que el conjunto de las empresas ha man-

tenido en los últimos años. En este caso, se ha realizado una valoración del empresariado sobre la evolución de cuatro factores: las ventas, el margen de beneficio, el empleo y la inversión realizada (durante los últimos cinco años), así como su percepción sobre la evolución en los próximos cinco años.

El resultado para el área lo ofrece la figura 6.17 (anexo 8), donde se evalúa el comportamiento de ciertos factores<sup>7</sup> en un periodo de 10 años.

Se observa que, en el caso del CM-AP, se produce una diversidad de situaciones; por un lado, empresas en las que se registra un estancamiento durante los últimos cinco años que es previsible que continúe durante los próximos 10 años; por otro lado, empresas que viven una situación de crecimiento de los cuatro factores analizados. El intervalo «sin cambios» tiene una estructura similar a otras áreas y afecta claramente a la variable «margen de beneficios» y, en menor medida, al empleo.

Se pone de manifiesto que han existido unas condiciones menos favorables para las empresas en los últimos cinco años. En parte, esta situación se justifica por la incertidumbre que ha mantenido el mercado de la exportación de cítricos en este periodo. A pesar de todo, y haciendo referencia a la segunda situación apreciable, existen cifras de percepción de crecimiento también importantes para todos los factores, excepto para el margen de beneficio, lo que apunta a que ha existido un contexto económico bastante favorable para las empresas que no dependen del sector comercial agrícola.

La perspectiva de cara a los próximos cinco años (figura 6.17) es de un aumento de la incertidumbre, aunque se aprecia una situación dual: por un lado, un porcentaje importante de entrevistados prevé un periodo «sin variaciones» para todos los factores analizados, especialmente el empleo y el margen de beneficio. Por otro lado, aumenta la percepción de una «variación irregular» de todos los factores frente a una expectativa de crecimiento elevado, especialmente de las ventas y de las inversiones.

Se puede resumir que el contexto económico general en nuestro país ha sido positivo para las empresas en los últimos años, más para las empresas de nuestra área periférica que para las empresas del CM-AP, que han acusado la incertidumbre en el sector de la exportación de cítricos. Para los próximos cinco años, existe una incertidumbre mayor derivada de la crisis económica parcial del año 2002 que afecta a todos los sectores. Las percepciones son menos positivas en el CM-AP donde es mayor el impacto de la mala coyuntura para el sector exportador de fruta (muy importante el veto a las exportaciones de clementinas valencianas en Estados Unidos).

Por factores, son la inversión y las ventas los mejor valorados en el transcurso de los últimos 10 años; por el contrario, el margen de beneficio y el

7. Los factores analizados son: variación del empleo, variación del margen de beneficio, variación de las ventas y variación de las inversiones totales.

empleo son los factores que se han percibido de manera más negativa, lo que parece indicar un claro escenario general de estancamiento.

### *Evolución de los mercados*

Otro factor importante que complementa a los anteriores es la evolución de los mercados. En la figura 6.18, podemos observar las percepciones de los empresarios entrevistados en relación con este factor.

En líneas generales, los mercados se han mantenido estables. Dentro de esta estabilidad, los mayores crecimientos durante los últimos cinco años se han producido en los de ámbito nacional y regional. También se aprecia un crecimiento importante del mercado de la UE. Sin embargo, lo que más llama la atención es la estabilidad general de los mercados, sin grandes cambios, ni pasados ni futuros.

La percepción de crecimiento de los mercados es menor entre los entrevistados del área accesible (CM-AP) que en la muestra de empresarios del área periférica (L'A-FC). Muchos mercados se han evaluado con cautela y, por ello, predomina la percepción de que no se han producido cambios importantes en el margen temporal de 10 años. La percepción más positiva en la región de estudio periférica puede deberse a que los sectores empresariales que predominan dicha región han tenido un comportamiento más positivo atendiendo a los factores de rendimiento y a la evolución del mercado, y a que mantienen previsiones más optimistas que el CM-AP.

En lo referente al mundo empresarial y su influencia en la perifericidad no espacial el grupo integrante de AsPIRE consideró las redes entre empresas como un factor determinante que puede suplir las carencias en infraestructuras de transporte y comunicaciones. Además, estas redes empresariales debieran ser impulsoras de los procesos de innovación entre las empresas y generadoras de diversas capacidades, entre las cuales destacarían la incorporación a nuevos mercados. Por tanto, es de especial atención el comportamiento de las redes empresariales en relación con otros factores clave para el comportamiento empresarial, cuyo análisis procederá en los siguientes puntos de manera muy concreta.

#### **6.1.7 Redes y rendimiento de las empresas**

A partir de los datos y análisis realizados en anteriores apartados, pueden destacarse una serie de procesos detectados que se consideran especialmente significativos:

- Un estancamiento en el crecimiento de los factores de margen de beneficio y empleo.



- Un estancamiento de la evolución de los mercados en general.
- Ventas más orientadas al mercado regional-nacional.
- Estabilidad y poca diversificación de las redes formales.
- Valoración positiva de las redes formales e informales por parte del empresario.

El rendimiento de las empresas ha sido estable o incluso decreciente (muy dependiente del sector analizado) en los últimos años. Las redes empresariales no son ni diversas ni fuertes, especialmente al analizar las de tipo formal. En conclusión, parece que las redes empresariales no constituyen un factor decisivo en el área de CM-AP que explique el aumento del rendimiento empresarial que ha sido estable e incluso decreciente. Tanto las redes formales como las informales se encuentran en estadios poco consolidados de desarrollo. Es posible que las redes existentes hayan tenido algún papel en la dinamización de las empresas del área, pero éste ha sido poco significativo hasta la fecha, principalmente en un contexto de atonía generalizada en cuanto a rendimiento empresarial.

### 6.1.8 Redes de empresas e innovación empresarial

Los procesos constatados a través de las entrevistas y que se van a considerar en la relación entre las redes empresariales y la innovación son los siguientes:

- Ventas orientadas al mercado regional, nacional y de la UE.
- Escaso desarrollo de las redes formales.
- Valoración positiva por parte del empresario de las redes formales e informales, pero escaso desarrollo de éstas.
- Una innovación basada en la mejora del rendimiento productivo (de primer grado).
- Una falta de innovación en cuestiones más complejas (procesos, sistemas y nuevos productos).

Tenemos, por tanto, un grado de innovación bajo (basado especialmente en la mejora de los sistemas de producción y centrado en la adquisición de nueva maquinaria) y un escaso desarrollo de las redes empresariales, principalmente formales. Todo ello permite deducir que ambos factores tienen una implicación lógica en la trayectoria empresarial del área.

Existe, además, una clara contradicción entre la consideración de la importancia de las redes formales y las informales en el área y la existencia de redes formales (las más fácilmente identificables), que son ciertamente muy escasas.

La consecuencia principal es que las innovaciones actúan de manera vertical; es decir, algunas empresas de fuera del área, más avanzadas, introducen

innovaciones y éstas se van diseminando por el tejido empresarial del área, pero de manera muy lenta y no siempre de forma eficaz. Parte del tejido empresarial no adopta ninguna innovación durante largos periodos y no realiza ningún cambio en su mercado. Se trata de un mercado estable. Este empresario confía plenamente en la calidad del producto que se ofrece y en la lealtad de los clientes.

Es un modelo de innovación muy lento y, en todo caso, siempre como respuesta a las exigencias de la demanda; por tanto, a posteriori.

### 6.1.9 Innovación y rendimiento de las empresas

Las variables a relacionar en el análisis del papel de la innovación en el rendimiento de las empresas son:

- Una innovación basada en la mejora del rendimiento productivo.
- Una falta de innovación en cuestiones más complejas (procesos, sistemas y nuevos productos).
- Un estancamiento de las ventas y del resto de los factores.
- Un estancamiento de los mercados.

Las empresas del CM-AP tienen, en general, un rendimiento que ha sido estable si nos fijamos en el aumento de producción y de productividad. La capacidad de innovación del área es escasa y ha seguido un modelo de evolución parecido durante las dos últimas décadas. La siguiente afirmación tiene dos posibles lecturas que, sin duda, deben complementarse:

- a) Los procesos de innovación del área no son suficientes para que las empresas se adapten a la demanda y mantengan, por lo menos, el rendimiento productivo.
- b) Los procesos de innovación no son lo suficientemente desarrollados para que la adaptación a los cambios de mercado se realice de manera cómoda sin la constante pérdida de empleo y de margen de beneficio para las empresas, un factor que limita la inversión.

Por lo tanto, la innovación ha podido seguir una función de «retroceso» en el área, una escasa repercusión o incluso una evolución negativa, ya que frena los cambios en las empresas. No obstante, esta lectura debe realizarse con cautela, ya que existen empresas que actúan de manera aislada, que representan sectores de planta única en el área sin ninguna tradición, localizados aprovechando alguna ventaja comparativa (el caso de la existencia de materias primas, ahora puestas en valor de uso, o el suelo más barato), pero que están fuera de las redes de innovación y capital social existentes en el área.

### 6.1.10 Accesibilidad geográfica

Por *accesibilidad geográfica* clásicamente se entiende la conectividad que tienen los territorios por carretera y ferrocarril principalmente, es decir, lo accesible o lo inaccesible que son estas regiones al transporte de personas y mercancías.

Tradicionalmente, la accesibilidad geográfica se ha considerado el factor más determinante a la hora de explicar el éxito o el fracaso de las zonas industriales, ya que determina el coste de transporte, que pese a no tener un aumento de coste lineal con la distancia, está muy determinado por el desarrollo de las infraestructuras (Lloyd y Dicken, 1972). Si existen buenas infraestructuras de comunicaciones, el coste de transporte dado por la distancia a los mercados o a las materias primas disminuye. Sin embargo, si estas infraestructuras son deficientes, aumenta el coste casi proporcionalmente a la distancia recorrida.

En las últimas décadas, la importancia del coste de transporte para explicar la localización empresarial se ha reducido aparentemente, ya que han entrado en juego otros factores (parte de los considerados por AsPIRE). Sin embargo, las mejoras del transporte se corresponden directamente con las innovaciones que han desencadenado los ciclos de crecimiento contemplados por Kondratiev o las olas de innovación de Mench. Por tanto, a pesar de la aparición de nuevos factores de desarrollo territorial, la accesibilidad espacial continúa siendo un factor importante en la localización industrial.

En la figura 6.19, pueden analizarse dos aspectos: la valoración de la accesibilidad por el empresariado de su comarca y el impacto que esta accesibilidad tiene en el rendimiento de su actividad.

Para los empresarios del CM-AP, la accesibilidad es elevada en casi un 80% de los casos,<sup>8</sup> lo que tiene un impacto positivo en la mayoría de las empresas. Es importante el porcentaje que piensa que su empresa no tiene una buena accesibilidad; en la mayor parte de las ocasiones se refiere a empresas turísticas enclavadas en zonas de montaña con escasas comunicaciones, pero no dejan de ser excepciones.

En la figura 6.20, podemos observar otro dato interesante referente a la accesibilidad como es la consideración por parte del empresariado de la localización actual de su empresa. Para más de un 70% del empresariado, la localización de su empresa es la mejor posible; sólo para un 20% podría mejorarse el rendimiento de la empresa en una localización mejor, generalmente, más cercana a los mercados. En general, en el área central existe una clara percepción positiva de la accesibilidad y de la localización empresarial.

8. Hay que tener en cuenta que las zonas del Alto Palancia más inaccesibles —aquellas que han estado bajo la cobertura del programa LEADER II— no son consideradas en este trabajo, pues su dinámica pertenece a zonas periféricas o incluso desfavorecidas.

Según los patrones de localización empresariales, y teniendo en cuenta que el área de estudio se localiza en el límite de la primera corona de un centro económico como es Valencia, debiéramos esperar una localización de empresas que tuvieran las siguientes características: empresas que basaran su competencia en la calidad y en la diferenciación del producto, empresas que tuvieran un ámbito de mercado global y empresas que tuvieran un mercado local/regional. En todo caso, la centralidad debiera impulsar una concentración industrial a partir de la cercanía al mercado y al aprovechamiento de las ventajas competitivas que genera la centralidad, entre ellas las buenas comunicaciones.

Sin embargo, la mayor concentración industrial de origen endógeno la encontramos en la comercialización de productos agrícolas, un tipo de industria que se ha localizado en la zona aprovechando la cercanía de la materia prima, no del mercado, y que tiene modos de producción asociados a las zonas rurales (Méndez y Rodríguez Mora, 1998) y se nutre de mano de obra poco cualificada, especialmente femenina. Un claro ejemplo de empresas que no necesitan ventajas provenientes de la aglomeración urbana y de la cercanía de servicios.

Como último factor de análisis, se considerará la relación de las empresas con las instituciones de gobierno y la relación de las empresas entre ellas dentro de foros formales (asociaciones empresariales).

### 6.1.11 Las relaciones de las empresas con las instituciones de gobierno

El apartado de políticas e instituciones es de gran interés porque permite observar la relación que existe entre la administración pública y el empresario, y las escalas más operativas a nivel administrativo que benefician a las empresas (figura 6.21).

Partimos de una situación de desventaja del CM-AP respecto al área de estudio periférica, ya que existe un número menor de instituciones (también de asociaciones sectoriales privadas importantes) en todos los ámbitos, incluida la actividad empresarial. Se puede apuntar que en el CM-AP existe un cierto vacío institucional.

En la figura 6.22, podemos observar dos variables: por una parte, la relación entre empresas e instituciones públicas; por otro lado, la eficacia o ineficacia del contacto según la percepción del empresario, una vez que se ha producido esa relación. Existe una relación bastante escasa de las empresas con la administración en casi todas las temáticas contempladas en el análisis. Puede afirmarse que los flujos de información entre empresarios y administración no funcionan correctamente y que existe un funcionamiento de las empresas «al margen» de la administración.

En los casos en que se ha producido algún «contacto» entre empresas e instituciones, se ha desarrollado una relación fructífera en lo que se refiere a la

cantidad de contactos, a la variedad de temáticas y a la eficacia obtenida (61%). En todos los casos, la motivación del contacto con la administración es la adquisición de equipamiento industrial o terrenos (con la administración local).

Resulta interesante conocer, dados los bajos índices de colaboración entre la administración y las empresas, el nivel de confianza del empresariado con el funcionariado a la hora de discutir estrategias empresariales de cierta entidad. En la figura 6.23 (anexo 8), puede verse que la mayoría de los entrevistados confía en la administración pública. Este gráfico nos indica que la escasa colaboración no es un problema de desconfianza del empresario ante la administración; más bien se trata de un problema de que los medios y objetivos de la administración no se adaptan al funcionamiento empresarial. La administración no es capaz, por su estructura y por sus funciones, de resolver –o ayudar a resolver– los problemas de las empresas.

### 6.1.12 Las relaciones de las empresas desde el asociacionismo

Finalmente, como último factor de análisis y dado nuestro interés por las redes empresariales, es significativo observar el grado de asociacionismo empresarial, el carácter principal de estas asociaciones y la implicación del empresariado en las distintas estructuras asociativas. La valoración de las redes empresariales como parte importante del capital social del área ha sido muy apreciada en los últimos años desde los teóricos del distrito industrial (Camagni, 1991) y es un factor de relevancia en la explicación del grado de desarrollo o de estancamiento de los territorios.

En la figura 6.24, puede observarse el grado de asociacionismo de los entrevistados en el área. Se intenta realizar una clasificación atendiendo a los distintos tipos de asociaciones y a la pertenencia o no del empresario. La lectura revela que existe un importante porcentaje de empresarios que no pertenece a ninguna asociación (superior al 25%). Entre las asociaciones con más afiliados destacan las propias de empresarios (50%), de comerciantes, en menor medida (65% y 30%), y las asociaciones profesionales (72% y 29%). Las organizaciones sin ánimo de lucro y los clubes de empresarios tienen una representación casi nula.

Es evidente que las ventajas de estar asociados son distintas según la participación que tenga el empresario. Se puede adoptar una postura pasiva de recepción de información mediante boletines periódicos o circulares, o se puede adoptar una estrategia de participación en las distintas reuniones con mayor o menor frecuencia (la asistencia a estas reuniones, si bien no garantiza la obtención de más beneficios, asegura una mayor participación del empresariado). En la figura 6.25, podemos observar, en los tres grupos de asociaciones más representativos, la cadencia de reuniones en las que el empresario participa (se debe tener en cuenta que los tres grupos no tienen la misma representatividad: las asociaciones de empresarios son las más representativas, a continuación las

asociaciones de comerciantes y por último las asociaciones profesionales, poco representativas dado el bajo número de asociados en esta tipología).

En el CM-AP, la asistencia a reuniones (de los empresarios que realmente asisten alguna vez) es variada según el tipo de asociación. Apenas existen asociaciones que se rijan por reuniones de carácter semanal. Las más comunes son las de carácter mensual, aunque también destacan las asociaciones que se reúnen sin una periodicidad regular (se suele asistir cuando surge algún problema importante).

El predominio de frecuencias irregulares (especialmente en las asociaciones de empresarios, que son las relevantes) apunta a que un porcentaje superior al 45% del empresariado no mantiene una participación demasiado activa en las asociaciones; sólo se produce una colaboración de manera relevante cuando existe un problema realmente importante.

### 6.1.13 Consideraciones finales

En relación con las redes empresariales y con su importancia para la difusión de innovaciones en el entorno local y para la dinamización socioeconómica, de acuerdo con la información recogida en el proyecto, podemos establecer las siguientes conclusiones:

- a) Las redes formales no se encuentran en un estadio avanzado de desarrollo en el área, a pesar de que el empresariado las considera importantes para incrementar la eficacia de su actividad.
- b) Las redes sectoriales existen. Sin embargo, su incidencia territorial es escasa pues unen las empresas con nodos externos al área y siempre unilateralmente; es decir, la empresa recibe información de estos nodos pero no existe un flujo recíproco.
- c) Las orientaciones productivas dominantes se concentran en dos sectores ligados a la comercialización de cítricos y a la fabricación de jamones. Es en torno a estos sectores donde se localiza la mayor parte de las redes informales que suplen los canales formales de transmisión de información y difusión de las innovaciones.
- d) Tanto la relación entre empresas e instituciones como el asociacionismo tienen un papel escaso según la valoración de los empresarios. Por tanto, estas redes de carácter formal son, lógicamente, poco valoradas.

### 6.1.14 Conclusión

Las empresas del área del Camp de Moredre- Alto Palancia no responden a un modelo de industrialización único y se han mantenido en niveles de desarrollo bajos debido, principalmente, al carácter agrícola de la mayor parte de la

comarca y a la excesiva dependencia histórica de la economía comarcal respecto de la actividad siderúrgica del Puerto de Sagunto. Desde el cierre de los altos hornos han pasado veinte años, en el transcurso de los cuales no ha habido un proceso de concentración industrial ni de desarrollo del tejido endógeno aprovechando la multitud de ventajas comparativas que posee el territorio en relación con su localización central. La falta de innovación y la debilidad y escasez de redes empresariales que impiden la creación y difusión de estas innovaciones siguen actuando como auténticos obstáculos para el desarrollo empresarial del área de estudio.

## **6.2 El papel de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (NTIC)**

### **6.2.1 El papel de las NTIC**

Uno de los factores que contempla el proyecto ASPIRE como clave para «compensar» los efectos de una localización periférica en el crecimiento regional o, en su caso, para incrementar su competitividad, es el uso de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (NTIC). En un escenario en el que el uso de las NTIC está generalizado en la sociedad local y, especialmente en el tejido empresarial, el territorio contará con un factor muy importante a la hora de abaratar los costes de información y la rapidez en su circulación. Se trata de un factor que puede aumentar la competitividad mediante el incremento de la accesibilidad a los mercados, pero no es decisivo para explicar la ausencia de competitividad en las áreas consideradas (Richardson y Gillespie, 2000). Sin embargo, para un uso eficiente de tales tecnologías, es necesaria una infraestructura, bien de cable, bien de red, bien vía satélite, potente, que una los distintos nodos comunicantes. Esta tecnología es introducida de manera proporcional al índice de demanda a no ser que intercedan los organismos públicos mediante políticas de promoción o facilitando un servicio mínimo (Grimes, 2000). En este apartado, intentamos averiguar las repercusiones que tiene la utilización de las NTIC en la compensación de las carencias asociadas a una localización periférica y en la generación de competitividad territorial.

### **6.2.2 Las NTIC en la competitividad de la región**

Para tener una idea correcta sobre la situación de las infraestructuras para las NTIC en el área, tenemos que considerar la situación de España en comparación con el resto de la UE y el desarrollo de otros países. Siguiendo uno de los últimos informes realizados por la Comisión Europea, el Informe McLoughlin (McLoughlin, 2001), en el contexto de la UE, España es uno de los países

menos avanzados en cuanto al desarrollo de las NTIC, junto con el resto de países mediterráneos. Este informe se basa en los siguientes indicadores clave:

- España tiene, a finales de 1999, 2 canales RDSI por habitante, mientras que la media europea es de 8.
- En cuanto a la utilización de ordenadores personales, España mantenía la cifra de 15 aparatos por cada 100 habitantes, mientras que la media europea era de 34.
- En cuanto al mercado de comercio electrónico, España se situaba en último lugar en el *ranking* con un gasto en transacciones por comercio electrónico de 117 € por cada 100 habitantes, mientras que la UE mantenía la cifra de 4.661 €, una diferencia más que considerable.
- Las compañías españolas realizaban un uso mucho menor de Internet, un 12% menos que las compañías del resto de la UE.

Partiendo del escaso desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones en el contexto español, se ha hecho especial hincapié en la diferenciación de los diversos servicios y costes en el área de estudio. Existe, al igual que ocurre en la región periférica, una diferenciación clara entre Sagunto y el resto del área. Sagunto es el único municipio que cuenta con fibra óptica y cable en algunos sectores del casco urbano. El resto de municipios cuentan con servicio RDSI generalizado y gran parte de los municipios tienen servicio de ADSL desde una línea analógica. Los centros de demanda son esenciales para que la única empresa que opera hasta el momento en la zona extienda la infraestructura y el servicio cable. Por el momento, únicamente Sagunto constituye un centro de demanda suficiente.

Existen varios municipios de menos de 2.000 habitantes que no tienen (en el año considerado) servicio de ADSL sobre línea analógica.

**Tabla 6.6** Nivel de provisión de infraestructuras y servicios de telecomunicaciones

Tipo de servicio	No existe	Máxima velocidad (Kb/Mb por segundo)	Existe (✓ o X)		
			Sólo en las mayores ciudades	En menos del 50% del área	En el 50-75% del área
Módem	--	56 Kbps	--	--	✓
RDSI	--	128 Kbps	--	--	✓
Banda ancha	x	--	--	--	--
Fibra óptica	--	4 Mbps	Sagunto	--	--
ADSL	--	2 Mbps	--	--	✓
Radio	x	--	--	--	--
Cable	--	4 Mbps	Sagunto	--	--

Fuente: elaboración propia.



**Tabla 6.7** Redes de NTIC (coste)

Tipo de servicio	Máxima velocidad	Suscrip. / alquiler	Coste de línea	Por minuto conexión	Por minuto al día tarde	Por minuto por la semana	Por mes fin de
Módem (1)	56 Kbps			0,024	0,0098	18*	
RDSI (2)	128 Kbps	a) 33,9 b) 121,8			0,0098		a) 24,01 b) 25,9
Banda ancha							
Fibra óptica	hasta 4 Mbps	33,9*					24,01
ADSL (5)	2 Mbps						42*

Fuente: elaboración propia, datos elaborados en noviembre del 2001.

(1) \*Coste limitado desde las 6pm hasta las 8am.

(2) a) Sólo existe en Sagunto. Instalación del módem de fibra óptica, +30 €.

b) Existente en toda el área.

(4) \*Coste 24 horas a 256 kbps. Instalación del módem de fibra óptica-cable, +30 €.

(5) \*Coste 24 horas a 256 Kbps. Instalación del conector de red y el cable, +54,6 €.

(El coste está indicado en €).

### 6.2.3. La utilización de las NTIC por parte de las empresas

La utilización de las nuevas tecnologías de la información y comunicaciones (NTIC) es un factor que puede permitir la superación de los problemas de accesibilidad y aumentar la competitividad en las empresas. En la tabla 6.8, podemos ver la percepción del empresariado sobre el desarrollo de las infraestructuras de telecomunicaciones en el área.

**Tabla 6.8** Utilización de las NTIC<sup>9</sup> por las empresas

Las infraestructuras de las NTIC <b>están</b> suficientemente desarrolladas en el área	58%
Las infraestructuras de las NTIC <b>no están</b> suficientemente desarrolladas en el área	36%
Ns/nc	6%

Fuente: elaboración propia.

9. Las NTIC suponen la búsqueda y transmisión de información bien por *e-mail*, bien utilizando Internet o a través de intranets.

Para la mayoría de los empresarios entrevistados, las infraestructuras de telecomunicaciones están suficientemente desarrolladas para su actividad, mientras que para un porcentaje significativo (36%) existen carencias importantes en el desarrollo de estas infraestructuras. Alrededor de un 6% desconoce el estado de tales infraestructuras, indudablemente porque no son de utilidad para el desarrollo de su empresa.

En la tabla 6.9, se pueden observar los resultados de la valoración que realiza el empresariado del impacto que ha tenido la utilización de las NTIC en el funcionamiento de su empresa. Para la mayoría de los empresarios entrevistados, las NTIC no suponen un factor de competitividad importante en la actualidad y su utilización no ha provocado una reorganización en el modelo de su empresa.

Si hacemos referencia a la importancia de las NTIC para aumentar las relaciones entre las empresas (facilitar redes de colaboración), la mayoría no las considera como un modo eficaz de facilitar estas relaciones (62%). Por otro lado, cerca de la mitad de los entrevistados opina que la utilización de las NTIC no supone un factor positivo a la hora de facilitar estas redes.

Entre las razones que argumentan los empresarios para utilizar en mayor medida las NTIC (figura 6.26), destacan las siguientes: en primer lugar, la principal razón limitante (40%) es la falta de adecuación de esta tecnología al producto y al sistema de producción, es decir, que para el empresario no aporta ninguna ventaja la utilización de las NTIC sobre el método actual; en segundo lugar, la falta de tiempo también aparece como un factor importante (20%); en tercer lugar, las deficiencias de las infraestructuras y la falta de apoyo técnico son factores también importantes, pero con menor repercusión (16%). Otros factores limitantes, como el coste del servicio, no son significativos en las opiniones de los entrevistados.

**Tabla 6.9** Valoración de las NTIC en el funcionamiento de las empresas (%)

Preocupa que las NTIC aumenten la competitividad de otras empresas en su zona de negocio	16
No preocupa que las NTIC aumenten la competitividad de otras empresas en su zona de negocio	74
Ns/nc	10
La utilización de las NTIC no ha provocado una reorganización en la empresa	72
La utilización de las NTIC ha provocado una reorganización en la empresa	8
Ns/nc	10
La utilización de las NTIC no ha provocado el desarrollo de redes empresariales	42
La utilización de las NTIC ha provocado el desarrollo de redes empresariales	38
Ns/nc	20

Fuente: elaboración propia.

En general, la utilización de las NTIC es todavía un tema de poco peso específico en la estrategia empresarial de la muestra de empresas de CM-AP. Es incluso menor la importancia de la utilización del comercio electrónico en sus dos posibilidades, de empresa a proveedor (B2B) o de empresa a clientes (B2C). La explotación de las entrevistas muestra claramente que la utilización de Internet por las empresas se centra en la banca *on-line* y en la promoción y publicidad de sus productos. Si bien gran parte de las empresas tienen página web, en pocos casos se produce, por un lado, una utilización masiva de sus posibilidades (no genera ventas directas) y, por el otro, un mantenimiento y un seguimiento adecuados.

#### 6.2.4 La utilización de las NTIC en las instituciones

El análisis de la utilización de las NTIC no se ha realizado únicamente en el ámbito del mundo empresarial, si bien hay que ser conscientes del importante valor de la utilización que hacen las empresas de estas tecnologías, porque puede incidir directamente en su competitividad. El resto de la sociedad civil (representada en nuestro estudio por las instituciones tanto privadas como públicas) también se enfrenta al reto, tanto de impulsar el desarrollo de las NTIC en el área como de incorporarlas a su funcionamiento interno.

En la figura 6.27 (anexo 8), puede observarse que, en las instituciones que tienen una estrategia planificada de funcionamiento, la utilización de las NTIC es más importante que en otras instituciones y organizaciones, bien porque existe un plan estratégico expresamente para la incorporación y la utilización de las NTIC, bien porque dentro de una planificación estratégica general para la organización esta temática ocupa un papel fundamental.

Véase que el 50% de las instituciones ha considerado la introducción de las NTIC como un factor importante dentro de una planificación estratégica de su organización; un dato que refleja una consideración importante de esta temática por una parte importante de las organizaciones.

Si escogemos una temática más restrictiva (ver figura 6.28 anexo 8) en la utilización de las NTIC, el comercio-e<sup>10</sup> representa un porcentaje aún más alto en la planificación de la organización (nos referimos a las organizaciones que han referido «sí» en la figura anterior). El comercio electrónico aparece como un aspecto preocupante para las organizaciones en general.

En la figura 6.29, podemos observar las organizaciones que participan en algún programa europeo relacionado con las NTIC. Esta posibilidad está fundamentada en las numerosas políticas europeas que priman el trabajo en común relacionado en esta temática a través de un número importante de pro-

10. Comercio-e significa «comercio electrónico», abreviatura extraída de la acepción inglesa frecuentemente utilizada *e-commerce*.

gramas activos.<sup>11</sup> Casi la totalidad de las organizaciones entrevistadas señalan que no participan en programas relacionados con las NTIC.

Un dato que puede ser importante, aunque sin perder de vista la intangibilidad del mismo, es la consideración que tiene la organización de su papel en la difusión de la utilización de las NTIC en el área. A este propósito, podemos observar la figura 6.30, que muestra que la mitad de las organizaciones se consideran líderes en la utilización de las NTIC en la comarca. Una valoración ciertamente optimista.

### *Las NTIC en las áreas: valoración de la situación por las instituciones*

La figura 6.31 ofrece una valoración general del estado de las infraestructuras necesarias para el desarrollo de las NTIC en el área de estudio, en relación con su función como factor de competitividad territorial y de soporte para el desarrollo de la actividad económica. Existe un 49% de las organizaciones que piensa que las infraestructuras de NTIC en el área son suficientes, e igual porcentaje que piensan que no lo son, en relación con las necesidades del área.

La figura 6.32 nos da una visión algo diferente de la situación: la valoración de la influencia de la incorporación de la banda ancha en la competitividad de las empresas, que son las grandes protagonistas del tejido económico del área. La mayoría piensa que las empresas se benefician de la utilización de la banda ancha (se considera útil en el 70% de los casos), siendo otros los factores decisivos en la mejora de la competitividad.

La figura 6.33 muestra el papel que tienen las instituciones en la creación, ampliación o mejora de las infraestructuras para las NTIC. Es importante el porcentaje que piensan que no se hace nada por promover las infraestructuras de NTIC.

Para contrastar los datos positivos en cuanto al grado de desarrollo de las infraestructuras para las NTIC en el área (figura 6.31), se puede observar la figura 6.34, en la que se analiza la valoración del atractivo del área para la localización empresarial de sectores que necesiten de un buen desarrollo de las NTIC. La mayoría de los entrevistados (45%) piensa que el nivel de equipamientos en el área es suficiente y que, por lo tanto, resulta atractiva. No obstante, existe un 17% que piensa que el área es poco atractiva.

En la figura 5.35, se puede observar, sin embargo, que la mayoría de las organizaciones prevé un desarrollo futuro fuerte para las infraestructuras de banda ancha (generalizable al conjunto de las NTIC), independientemente de

11. Los programas e iniciativas comunitarias en materia de NTIC (englobadas bajo la denominación de Sociedad de la Información) son: @LIS, ASIA-IT, e-Content, e-learning, e-ten, Eumedis, ISIS y PROMISE, entre otros.

que se considere al área preparada o no para albergar empresas de alta componente tecnológica.

Se aprecia igualmente una cierta falta de concreción en la definición de los problemas de infraestructuras existentes y de las soluciones propuestas, lo que indica un cierto desconocimiento de las organizaciones sobre la situación en que se encuentra el área y las posibles soluciones. Esta situación de incertidumbre se ve reforzada si analizamos una temática más concreta, como el comercio electrónico.

Por último, en la figura 6.36, se observa la valoración de las organizaciones sobre la existencia de un mercado de mano de obra cualificado suficiente. Cerca de un 65% de los entrevistados piensa que hay un mercado suficiente y un 60% piensa que no existe tal mercado o que es insuficiente. Sobre tales valoraciones, que evidencian una contradicción, subyace un desconocimiento de la realidad del mercado de mano de obra cualificada en el uso de las NTIC.

El comercio electrónico se visualiza como una herramienta fundamental en el ahorro de costes para las empresas, especialmente en su modalidad B2B (empresa a empresa), ya que ahorra los costes de trato con intermediarios y reduce también los costes de transmisión de información y desplazamientos, además de los ahorros en tiempo. Es, pues, una herramienta que puede tener una gran importancia para el incremento de la rentabilidad y la competitividad empresarial. Sin embargo, en el análisis de la cuestión de acuerdo con las respuestas dadas por las empresas entrevistadas, podría deducirse que existe un importante subdesarrollo del comercio electrónico en su modalidad B2B y una escasa consideración de este instrumento.

Si tenemos en cuenta que el tejido empresarial es la gran baza competitiva de la región, sería lógico pensar que las organizaciones que, de alguna manera, tratan con las empresas (la mayoría en esta área) tuvieran una consideración especial por esta temática; sin embargo, esta hipótesis parece refutada en el análisis de los datos obtenidos.

La figura 6.37 ofrece una clara lectura de la importancia del comercio-e para las organizaciones. Para una gran mayoría (más del 80%), el comercio-e no es una prioridad en sus agendas, aunque, tal y como muestra la figura 6.38, existe una mayoría de instituciones que piensa que este tipo de tecnología es importante para el conjunto de empresas, y no sólo para las especializadas. Para aquellas organizaciones que piensan que el comercio-e es válido para empresas específicas, se argumenta que tanto el tamaño empresarial como su tipo de producción reducen la validez del método.

Las organizaciones del área raramente asesoran a sus clientes sobre comercio-e, algunas «nunca» (e igual porcentaje «a menudo») —figura 6.39—, pero de las que sí informan, casi la totalidad lo hacen al empresariado (figura 6.40). La escasa importancia del comercio electrónico queda de manifiesto en la muestra de empresas entrevistadas en el CM-AP.

Por último, y como valoración general, la figura 6.41 que representa las respuestas a la pregunta: ¿qué consultas o quejas realizan los clientes respecto a las deficiencias de las NTIC en el área en el conjunto de organizaciones? Los clientes rara vez se quejan sobre falta de información o asesoramiento en relación al comercio-e (lo que da una idea de la importancia concedida por los clientes a esta tecnología). También se quejan poco sobre la falta de infraestructuras; las quejas más sostenidas se refieren a los elevados costes de participación de comercio-e o sobre la ausencia de apoyo financiero.

## 6.2.5 Conclusión

Parece existir un desconocimiento claro sobre el funcionamiento de las NTIC tanto en empresas como en instituciones, a pesar de que las infraestructuras son juzgadas como suficientes y que el interés de las organizaciones por esta temática queda demostrado.

En la batería de figuras (anexo 8), aparecen ciertamente algunas contradicciones difíciles de justificar si atendemos a la percepción positiva de las organizaciones. Dichas contradicciones se concretan en la baja participación de las instituciones y organizaciones entrevistadas en programas financiados por la UE sobre las NTIC.

Otro factor importante que abunda en el desconocimiento de la situación real de las NTIC en el área es el importante porcentaje de entrevistados que opina que las infraestructuras de telecomunicaciones del área están suficientemente desarrolladas, cuando gran parte del territorio carece, objetivamente, del servicio de banda ancha y sólo parte de la población de Sagunto dispone de servicio de cable.

Aun con esto, la principal contradicción es la que indica que, para las empresas del área, las NTIC son útiles de cara a aumentar su competitividad, un factor que no queda reforzado al observar que la mayoría de las organizaciones piensa que el comercio-e es una cuestión específica para un grupo reducido de empresas y que, por lo tanto, la información que transmiten en este sentido es escasa. La labor de difusión de estas tecnologías en el tejido empresarial queda también patente con la valoración que hace el empresariado de estas tecnologías, cuyas potencialidades considera irrelevantes.

Si descendemos a una escala más específica en la utilización de las NTIC, que requiere formación más precisa e incluso la adopción de ciertos riesgos, —el caso del comercio-e—, se observa el escaso desarrollo en todos los ámbitos. En el área de CM-AP, el comercio-e está en niveles embrionarios en la variante B2B y no existe en la variante B2C. No es sólo una cuestión empresarial, ya que las instituciones que se dedican a la promoción industrial carecen de los conocimientos adecuados para ser transmitidos a las empresas.

El panorama de desarrollo de las NTIC en el área está en consonancia con el desarrollo que España ha realizado en esta materia. Un desarrollo claramente escaso que nos sitúa en el tren de cola de la UE.

## 6.3 Capital social<sup>12</sup>

### 6.3.1 El capital social como factor de desarrollo y competitividad regional

Entre los factores que se consideran importantes en el marco del proyecto AsPIRE para contrarrestar los efectos de la perifericidad no espacial, se encuentra el *capital social*. Desde un punto de vista económico, hasta hace poco, este factor no hubiese sido considerado en un estudio con cierto perfil económico. Sin embargo, investigaciones recientes proponen que no son sólo los factores relacionados con la oferta, la demanda y el mercado los que rigen el desarrollo de las actividades económicas y la competitividad de los territorios. Las relaciones de estas actividades entre ellas son muy importantes —y han sido las consideradas por la economía clásica—, pero también lo son las relaciones de estas actividades con su entorno social, de donde pueden extraerse multitud de ventajas y barreras para el desarrollo territorial (consideración social de la mujer, actitud ante la inmigración, presión social ante ciertas actividades empresariales, consideración social del trabajo, respuesta social ante un periodo de crisis, etc.).

Desde una perspectiva más social, puede afirmarse que la sociedad civil se rige por un conjunto de relaciones entre sus miembros que realizan obligaciones comunes, normas de conducta, desarrollan expectativas comunes e incluso mecanismos de sanción (Coleman, 1988). El capital social actúa como un conjunto de relaciones de confianza entre sus miembros, que adoptan una responsabilidad cívica. En este sentido, el capital social puede fomentar el desarrollo económico de una región y presionar o responsabilizar a los órganos de gobierno regionales (Putman, 1993).

12. Los análisis del factor *capital social* (apartado 6.3) y del factor *gobernanza* (apartado 6.4) se han realizado de manera conjunta, considerando tanto el área central como la periférica, haciendo hincapié en las diferencias en cada área de estudio si las hubiere. Por tanto, la explotación de los datos reflejada en las figuras y en las tablas corresponde al conjunto de las dos áreas de estudio, cuando no se indica lo contrario. La razón se fundamenta en el escaso número de respuestas a los cuestionarios a instituciones y organizaciones en el área central, lo que resta significación estadística al análisis de los datos por separado. En cualquier caso, se ha observado el comportamiento de las respuestas de ambas áreas por separado y se ha destacado cualquier comportamiento que aparezca como claramente diferenciado entre ambas áreas.

Se piensa que el capital social es muy importante para el desarrollo empresarial de las regiones, tanto en aquellas donde domina una estructura de grandes empresas muy profesionalizadas como en aquellas donde existe una estructura de PYME de carácter familiar (Fukayama, 1995a, 1995b), exactamente el tipo de tejido empresarial dominante en la Comunidad Valenciana y también en el área ahora analizada. Reduce los costes derivados de los procesos burocráticos y mantiene a la sociedad más receptiva ante la entrada de innovaciones.

El capital social no sólo tiene ventajas: puede producir en ciertos casos barreras que impidan los cambios útiles en el desarrollo de las regiones. Esto sucede cuando se realizan asociaciones ilícitas, se excluye a grupos o a individuos, o se incurre en localismos exacerbados. El capital social puede crear *capital humano*, a través principalmente de la educación reglada, pero no únicamente, ya que también se puede activar mediante mecanismos informales. La relación entre capital social y estructura de gobierno es básica; una estructura fuerte y consolidada de gobierno puede generar capital social aunque son las redes de múltiples actores interdependientes las que producen que la sociedad se incorpore cada vez más a las tareas de gobierno. «En este contexto se hace cada vez más insostenible la concepción de un gobierno monopolista» (Brugué, *et al.*, 2002); el capital social produce un modo de regulación social donde entra el sistema de gobierno.

Por último, cabe apuntar que las sociedades con una larga trayectoria histórica y con un patrimonio de costumbres y tradiciones elevado presentan altos índices de capital social; en cambio, los sistemas políticos jerárquicos y poco evolucionados (por ejemplo, las dictaduras o las democracias jóvenes) no han desarrollado una acción cívica suficiente para generar capital social (Gomà y Subirats, 2000).

### 6.3.2 Selección de la muestra

A través del análisis del tejido social (organizaciones no gubernamentales)<sup>13</sup> esperamos observar la influencia de este factor en la superación de las barreras que impone la localización geográfica al desarrollo económico de los territorios. Para la selección de las diferentes instituciones y organizaciones, se realizó una primera aproximación basada en una revisión bibliográfica mediante material escrito (bibliografía y prensa) y mediante una búsqueda a través de Internet. También se produjo una criba del trabajo de campo realizado hasta ese momento. Todo este procedimiento dio como resultado una gran cantidad de material que seleccionamos una vez explorado el ámbito, función e importancia cuantitativa y cualitativa de cada institución.

13. El tejido social no sólo incluye las organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, a efectos prácticos de la investigación se han considerado algunas de ellas como muestra.



**Tabla 6.10** Total de la muestra

<b>Camp de Morvedre - Alto Palancia (9 Instituciones)</b>		
<b>Temática</b>	<b>Titularidad</b>	<b>Número</b>
Agencias de desarrollo local y/o regional	Pública	3
Asociaciones empresariales	Privada	2
Institutos tecnológicos	Pública	0
Organizaciones sindicales	Privada	1
Instituciones dedicadas a la formación	Privada	2
Gobierno provincial (Diputación)	Pública	1
Gobierno autonómico (IMPIVA)	Pública	1

*Fuente:* elaboración propia.

Nuestra búsqueda produjo una gran cantidad de propuestas que seleccionamos teniendo muy presente que existiera una diversidad en la selección, de tal modo que quedara cubierta, dentro de lo posible, la máxima cantidad de instituciones y organizaciones de ámbito diverso (tabla 6.10).

### 6.3.3 Organizaciones, orígenes y circunstancias

Las instituciones y organizaciones de carácter social incluidas en la muestra, y que tienen un papel destacado en el desarrollo regional más allá de un ámbito local, están dedicadas al mundo empresarial, de tal manera que básicamente son asociaciones empresariales o sindicatos.

En todos los casos, la iniciativa surgió bien por necesidad de los empresarios, bien por necesidad de los trabajadores. Tiene, pues, un indudable carácter endógeno.

Únicamente en el caso de CM5<sup>14</sup> existe cierta iniciativa de las instituciones de gobierno locales en el lanzamiento de la propuesta de asociación. No obstante, el proceso nació del impulso gubernamental local y fue ratificado posteriormente por las administraciones locales y los demás actores sociales.

La tabla 6.11 muestra la titularidad de las iniciativas que pusieron en marcha los procesos.

**Tabla 6.11** Titularidad de las iniciativas (número de instituciones)

	<b>Titularidad pública</b>	<b>Titularidad privada</b>	<b>Titularidad compartida</b>
CM-AP	7	3	0

*Fuente:* elaboración propia.

14. CM5: PRODER Valle del Palancia.

La constitución de las instituciones en el tiempo no se concentra en un periodo determinado, si bien la gran mayoría son posteriores al periodo de dictadura en España. El motivo de constitución viene determinado por el impulso de dar respuesta a una necesidad social que no está suficientemente cubierta por el poder público.

La relación que existe entre los objetivos de las instituciones (no gubernamentales) y el desarrollo regional es, a priori, escasa. Sólo existe una organización (CM5) que se integra dentro de una estrategia de desarrollo regional. El resto de instituciones tiene objetivos de carácter sectorial (beneficiar exclusivamente a sus representados, independientemente del territorio) y no participan en ninguna estrategia integrada del territorio por encima del ámbito local.

#### 6.3.4 Mandato, poder de la organización y legitimidad para actuar

La totalidad de las instituciones y organizaciones entrevistadas tiene unos estatutos establecidos y una reglamentación interna (exigida por la legislación nacional y autonómica) que, en la mayor parte de los casos, no tiene una orientación territorial e integral, sino sólo sectorial. Únicamente una institución se estructura con el desarrollo socioeconómico del área como objetivo básico (CM5). CM3, un sindicato, ha ido desarrollando con el tiempo una acción de compromiso con el desarrollo del territorio.

En cada una de las dos áreas de estudio existe una institución que tiene un papel primordial en la toma de decisiones que afectan a las áreas. CM3 (CCOO del Camp de Morvedre y Alto Palancia) debe su protagonismo a la importancia de su papel en la fuerte reconversión siderúrgica que sufrió el área del Camp de Morvedre; un papel que sirvió para agrupar a la sociedad local en una situación de fuerte conflicto con la administración pública. Desde entonces, todas las decisiones políticas del Camp de Morvedre pasan por tener en cuenta su posición. En la actualidad, parte de la política social de la comarca se gestiona con este sindicato como socio principal.

Las instituciones mantienen un papel uniforme desde su creación. Únicamente CM3 ha ido variando su papel puramente reivindicativo hacia un amplio abanico de servicios de carácter social centrados en los colectivos marginales de la sociedad.

#### 6.3.5 Activos y afiliación

En cuanto a los presupuestos de las instituciones (figura 6.41), existe una gradación que nos indica el distinto tamaño de las asociaciones, no tanto en número de asociados como en poder de decisión.

La tabla 6.12 ilustra la procedencia de los fondos de las instituciones. *Los recursos propios* son la única fuente de financiación en el caso de las asociaciones de empresarios locales; la *Unión Europea* y la *administración local* contribuyen de manera diversa a subvencionar a las distintas instituciones —en el caso de la UE, únicamente las instituciones que tienen algún proyecto de carácter supralocal.

En cuanto a los socios que tiene cada organización (tabla 6.13), si bien en el tejido asociativo del área la mayoría de las organizaciones son pequeñas (por debajo de los 100 asociados), en la muestra existen organizaciones que tienen cierto calado en cuanto al número de asociados y mantienen una importancia mayor en cuanto a poder de decisión en el área.

**Tabla 6.12** Distribución de la procedencia de los fondos de las instituciones

Instituciones	% fondos procedentes de socios	% de fondos procedentes de la administración nacional/regional	% de fondos procedentes de la UE
CM1	?	?	?
CM2	50	50	70
CM3	70	30	?
CM4	0	?	?
CM5	0	50	50
CM6	0	100	?
CM7	0	100	0
CM8	100	0	0
CM9	?	?	?

Fuente: elaboración propia.

**Tabla 6.13** Constitución de los miembros de las organizaciones

Instituciones <sup>15</sup>	N.º de socios	Individuos (%)	Empresas (%)	Agencias/org. (%)
CM2	106	0	100	0
CM3	6500	100	0	0
CM5	15	35	35	35
CM8	40	0	90	10

Fuente: elaboración propia.

15. CM2: Asociación de Comerciantes del Camp de Morvedre; CM3: CCOO del Camp de Morvedre y del Alto Palancia; CM5: PRODER Valle del Palancia; CM8: Asociación de Empresarios del Camp de Morvedre.

En general, las organizaciones delimitan el perfil de sus miembros excepto aquellas que tienen una fuerte componente territorial. Las organizaciones sectoriales empresariales son escasas, ya que las empresas suelen tener su asociación sectorial fuera del área y cubre todo el sector a nivel nacional.

### 6.3.6 Objetivos y funcionamiento

En cuanto a los objetivos de las organizaciones y la relación con los nuevos factores de desarrollo territorial considerados en el proyecto AsPIRE (tabla 6.14), podemos observar que predomina la referencia a aspectos relativos a la gobernanza del área y a las redes empresariales. De forma parcial, se hace referencia a todos los otros factores, principalmente al capital social y a las nuevas tecnologías. Tan sólo una de las organizaciones entrevistadas integra todos los factores del proyecto en sus objetivos.

Los objetivos relacionados con capital social como temática central únicamente aparecen de manera parcial entre los objetivos de las organizaciones y son más destacables en el caso del sindicato entrevistado (CM3).

Las temáticas relacionadas con la gobernanza<sup>16</sup> afectan a muchas organizaciones dado el carácter público de las mismas.

El turismo, un factor igualmente importante en este proyecto, no tiene en ninguna de las organizaciones una relevancia destacable entre sus objetivos, a excepción de CM5, que desarrolla sus actuaciones en el marco de un programa PRODER que tiene la actividad turística como una de sus principales estrategias.

Las NTIC aparecen de manera parcial en siete organizaciones del área, no siempre vinculadas al desarrollo empresarial.

**Tabla 6.14** NFDT integrados en el objetivo central de las instituciones entrevistadas

<b>Factores de AsPIRE</b>	<b>CM-AP</b>
Capital social	9 (de manera parcial)
Gobernanza (Governance)	6
Turismo	2 (de manera parcial)
NTIC	7 (de manera parcial)
Redes empresariales	5 (de manera parcial)
	4
Integración de todos los factores	1

Fuente: elaboración propia.

16. Traducción del término *governance* inglés que se refiere a la estructura de gobierno existente, a la red de interrelaciones entre las instituciones y las organizaciones de un territorio y, en suma, a la capacidad de gobierno.

En la tabla 6.14, aparece una sola organización (CM5) que tiene una estrategia integral en el territorio, entre cuyos objetivos está el desarrollo integral teniendo en cuenta todos los factores de AsPIRE (y otros de carácter espacial).

Atendiendo al proceso de constitución y la naturaleza de sus objetivos, la mayoría de las organizaciones entrevistadas son iniciativas autónomas (proyectos locales), e incluso algunos casos —es el caso de varias organizaciones privadas— fueron iniciativas casi personales donde un individuo ha ejercido un fuerte papel de liderazgo.

La evolución de los objetivos de las distintas instituciones ha sido escasa; mantienen en todos los casos todos los objetivos que constan en sus estatutos. En el caso de CM1,<sup>17</sup> existe una evolución hacia nuevos objetivos dada su mayor flexibilidad dentro del gobierno local, siempre adaptándose al desarrollo local.

### 6.3.7 Procesos mediante los que se genera capital social

Las distintas organizaciones de tipo social presentan en nuestra área una participación parcial en el desarrollo económico local/regional (DELR). En la figura 6.42 (anexo 8), puede verse que la principal contribución que se realiza por parte de las instituciones y organizaciones entrevistadas al desarrollo económico local/regional consiste en la distribución de información y la representación de los intereses concretos de los representados.

En un segundo término, las temáticas que aparecen con una implicación alta se dividen entre el establecimiento de relaciones de trabajo con otras organizaciones similares, la implicación conjunta para un proceso de planificación estratégica y la reivindicación, negociación o defensa del DELR para el área definida.

En ambos casos, se trata de una participación un tanto secundaria en pro del desarrollo económico local/regional. Algunas temáticas que suponen una implicación directa (tales como la recogida o generación de recursos financieros para el DELR, la distribución de recursos financieros para el DELR y la provisión de asesoramiento técnico especializado o el apoyo a agentes locales en relación con el DELR) han registrado una escasa o nula respuesta por parte de los entrevistados.

Las respuestas confirman que en el área (sin diferencias sustanciales con otras áreas estudiadas) existe una contribución pasiva al desarrollo local/regional, lo que reafirma la idea de que las instituciones defienden de manera sectorial sus intereses sin una estrategia definida a nivel territorial.

17. CM1: Agencia de Promoción Económica de Sagunto.

### 6.3.8 Resultados, beneficios, logros

La figura 6.43 (anexo 8) muestra los resultados mejor valorados entre las organizaciones que tienen alguna implicación con el desarrollo local/regional.

Entre los objetivos alcanzados, los entrevistados mencionan con mayor frecuencia los siguientes: la obtención de recursos para el desarrollo (70%), la negociación en favor del desarrollo local (50%) y la mejora de las capacidades, destrezas y competencias para el desarrollo (50%). En un segundo nivel, con valoraciones más discretas (aprox. 30%), se encuentran la mejora de la intensidad y calidad de las redes locales para el DELR y la mejora de la intensidad y calidad de las redes entre organizaciones locales y externas.

Por otra parte, las opciones que las instituciones valoran negativamente, es decir, aquellas que no constituyen objetivos eficientemente alcanzados, son la creación de nuevas empresas o la ampliación de las mismas, el desarrollo de productos nuevos o mejorados, y el desarrollo de bienes y servicios. En un segundo nivel, encontramos: favorecer el uso de NTIC entre las empresas locales, la preparación de planes estratégicos de desarrollo para el área y la mejora de los flujos útiles de información sobre el DELR.

Las valoraciones más positivas son aquellas que permiten, en primer lugar, la obtención de fondos y, por tanto, la supervivencia de la institución; en segundo lugar, las opciones que están relacionadas con la mejora de las actitudes de los agentes en pro del desarrollo local. Sin embargo, algunas cuestiones más concretas, como la ejecución de planes estratégicos de conjunto, no son valoradas como objetivos alcanzados.

Como factores alcanzados en menor medida, tenemos aquellas características que por su naturaleza están fuera del alcance competencial de las instituciones locales: las grandes infraestructuras de transporte, de telecomunicaciones y la creación de empresas o la mejora, mediante inversiones concretas, de sus capacidades, bien sean manufactureras o de servicios.

Si comparamos las figuras 6.42 y 6.43, existe una clara contradicción entre los objetivos a los que dedican las organizaciones sus esfuerzos y la valoración de los objetivos alcanzados.

Atendiendo a la figura 6.44,<sup>18</sup> intentamos aclarar esta incógnita. En esta figura se han considerado únicamente las entrevistas realizadas a organizaciones sociales que no dependen de la administración. En este caso, obtenemos que las funciones más valoradas son: la mejora de la intensidad y la calidad de las redes locales para el DELR, la creación de nuevo empleo y el desarrollo de productos o servicios nuevos o mejorados.

Existe, por tanto, una clara explicación de la distorsión de las figuras 6.42 y

18. Se incorporan los resultados de las entrevistas a instituciones gubernamentales.

6.43, impuesta por la diferencia de objetivos de las organizaciones gubernamentales y las no gubernamentales. Las últimas indican que la obtención de recursos para el desarrollo y la negociación en favor del desarrollo local se valoran discretamente, es decir, que la acción en común no es uno de sus objetivos.

Se puede afirmar, pues, que existe un trabajo ejercido por las organizaciones orientado hacia el desarrollo local,<sup>19</sup> sólo evidente en el caso de las instituciones gubernamentales. No es este el caso de las organizaciones puramente sociales que realizan un trabajo discreto en favor del desarrollo común, ya que no se encuentra entre sus tareas el ejercer una labor dirigida al desarrollo local/regional.

### 6.3.9 Obstáculos y barreras al desarrollo económico local/regional

La figura 6.45 evidencia los obstáculos para la colaboración a favor del desarrollo local/regional. En primer lugar, destaca la falta de cooperación y disponibilidad para emprender una acción conjunta entre los diversos agentes. En segundo lugar, aparece la falta de una visión común para el desarrollo del territorio (una respuesta que evidencia una clara falta visión de conjunto). En tercer lugar, otro factor que hace referencia a dificultades exógenas sobre las que los agentes del área tienen escasa influencia o capacidad de actuación; se trata de las políticas nacionales y autonómicas que obstaculizan el desarrollo.

Por tanto, las tres primeras opciones tienen que ver con la falta de una colaboración común para el desarrollo, quizás alimentada por la segmentación del sistema jerárquico y piramidal de gobernanza.

El resto de problemas propuestos no han tenido una atención especial de los entrevistados. Destacan por su falta de consideración las propuestas del estado del bienestar como factor que perjudica a la iniciativa empresarial, la iniciativa política de la UE y la calidad de las telecomunicaciones (a pesar de que estas infraestructuras son deficientes respecto a otras áreas del país en ambas áreas).

### 6.3.10 Percepción de la cultura local / actividad organizacional

Para calificar la cultura local y las actitudes, debemos observar la tabla 6.15. En ella, se expresan los porcentajes de respuesta, en una escala de 1 a 5, que

19. Por *escala regional* podríamos entender una delimitación de varios municipios que tienen variables geográficas afines, lo que en España se conoce como *comarca*; no obstante, en nuestro caso se conoce como *región* la comunidad autónoma, un figura de escala mucho menor. Esta valoración positiva quedaría sesgada a la hora de ampliar sus límites de actuación (los de las instituciones) a un área mayor que el municipio; es aquí donde la mayoría de las instituciones pierden sus competencias, por lo tanto, resulta complejo gestionar un desarrollo delimitado por una estrategia común.

caracterizan con calificativos opuestos la cultura local y las actitudes de las instituciones. De las respuestas se deduce que el contexto en el que debe generarse el capital social en el Camp de Morvedre - Alto Palancia puede calificarse como: cooperativo, optimista, con una buena dosis de moral, con fuerte sentido de identidad local o regional, independiente y con iniciativa.

Por otro lado, encontramos que no existe confianza mutua, no hay especialmente una actitud positiva para colaborar y no es especialmente proactivo.

**Tabla 6.15** Valoración de la cultura y las actitudes de las instituciones, agencias y organizaciones (en %)

	←	0	1	2	3	4	5	→
Conflictiva, propensa a fraccionamientos		18	9	13,6	13,6	22,7	22,7	Muy cooperativa
En pos de intereses particulares		13,6	27,2	18	0	13,6	22,7	Dispuesta a trabajar de forma conjunta para el beneficio mutuo
Desconfianza mutua		13,6	18	27,2	18	4,5	13,6	Elevados niveles de confianza mutua
Pesimista		0	4,5	27,2	13,6	31,8	22,7	Optimista
Apática		0	13,6	13,6	18	13,6	27,2	Enérgica
Baja moral		0	9	18	45,4	9	18	Moral elevada
Sin sentido de identidad local o regional		0	0	13,6	18	22,7	45,4	Fuerte sentido de identidad local o regional
Pasiva		9	18	18	13,6	18	18	Proactiva
Dependiente		4,5	13,6	9	27,2	13,6	22,7	Independiente
Sin iniciativa		4,5	18	9	18	4,5	31,8	Con iniciativa

Fuente: elaboración propia.

Si analizamos estos datos, se deduce que, si bien el marco institucional local tiene una actitud positiva, su acción es pasiva e individualista y no está preparado para actuar en común, bien porque no tiene los instrumentos, bien porque no tiene las facultades suficientes.

La tabla 6.15, al igual que las tablas y figuras anteriores relacionadas con la colaboración común en el desarrollo, evidencia una falta de capacidad para actuar en común por intereses relacionados con el desarrollo socioeconómico, a pesar de las buenas actitudes.



### 6.3.11 Conclusiones

En el área existe un tejido escaso de entidades sociales que tengan alguna repercusión en el desarrollo local/regional. Esta carencia es general en muchas áreas de la Comunidad Valenciana.

Se puede apreciar que no existe una estrategia común que rijan la actuación de las diferentes entidades y que las organizaciones mantienen un funcionamiento sectorial e individualista, es decir, velan por los intereses de sus representados careciendo de una estrategia común de desarrollo.

Existen, además, otros dos factores inhibitorios: los elevados niveles de nuevos residentes y la elevada conflictividad social. Por un lado, la proximidad a Valencia provoca en el área el asentamiento de población que expulsa la ciudad en nuevos barrios residenciales fuera de los núcleos urbanos y con cierta desvinculación de las tradiciones y culturas locales. Este fenómeno conlleva muchas veces situaciones de conflicto entre la población local autóctona y los nuevos residentes que tienen otras prioridades para el territorio.

La fuerte reconversión industrial degeneró en unos altísimos índices de paro y, en consecuencia, en un contexto de conflicto y de malestar generalizados que, si bien se han atenuado, aún tienen secuelas importantes no sólo en Sagunto.

Se puede afirmar, pues, que de manera cualitativa los índices de capital social son bajos o, dicho de otra forma, existe un escaso capital social.

## 6.4 Sistema y capacidad de gobierno

### 6.4.1 La gobernanza como factor de desarrollo y competitividad territorial

Al igual que ocurre con el capital social, el sistema y la capacidad de gobierno (la gobernanza) es un factor que, pese a ser muy importante a la hora de crear los pilares de la estructura y el desarrollo territorial existente, ha sido poco considerado hasta el momento. En el caso español, no así en otros ámbitos, partimos de una situación de escasa flexibilidad de la estructura de gobierno, un sistema rígido y muy jerarquizado (escalas de gobierno bien diferenciadas y predominantes).

Desde la década de 1980, la terminología comúnmente utilizada de *estructura de gobierno* (*government*) se amplía incorporando la denominación de *governance* (no tiene una acepción en castellano, aunque puede utilizarse la denominación *gobernanza* que aparece en el Diccionario de la Real Academia Española). La *gobernanza* implica la coordinación de los distintos actores locales, las instituciones y los grupos sociales para alcanzar objetivos comunes

(Le Gales, 1998); implica diversidad de estilos de gobierno y una colaboración en un mismo plano, tanto de entidades públicas como de privadas. El objetivo de esta colaboración es el desarrollo del territorio (Goodwin, 1998) a través de la estructura de gobierno, de la colaboración de los actores locales que implica un proceso y mediante la aplicación de políticas concretas que son las prácticas en las que desemboca el proceso.

La existencia de una gobernanza desarrollada se asocia a un elevado nivel de capital social y, como consecuencia, a un alto nivel de capital humano. El capital social exige un grado de civismo que puede disparar los procesos de negociación de actores y la consecución de acuerdos, lo que implica un modelo cada vez más abierto de estructura de gobierno y un papel menos dirigente y más coordinador de los poderes públicos (Lakso y Kahila, 2001).

En esta reflexión, puede actuar en contra de una gobernanza eficaz el distinto juego de poderes de los actores sociales, cuya estructura e intensidad serán fundamentales en la posibilidad de emprender o desarrollar un proyecto común de desarrollo. La balanza se inclinará desde un gobierno dirigido para el pueblo (monopolista) hasta un gobierno del pueblo, que implica altos valores de gobernanza en el caso de que este proceso haya aumentado la eficiencia en la respuesta a los problemas que la sociedad plantea; es decir, que el resultado sea la eficacia y, por tanto, un alto grado de capacidad de gobierno (Gomà y Subirats 2000).

En este sentido, el proyecto AsPIRE introduce este factor como determinante en cuanto puede contribuir a explicar el escaso desarrollo de algunas áreas centrales o el desarrollo de las zonas remotas gracias a que pueden haber desarrollado un sistema y capacidad de gobierno autónomos de gran valía que reúna y centre los esfuerzos del conjunto de actores locales.

## 6.4.2 Selección de la muestra

Para la selección de las diferentes instituciones, se llevó a cabo un procedimiento parejo al ya descrito en el punto 6.3. Una primera aproximación basada en una revisión bibliográfica mediante material escrito (bibliografía y prensa) y mediante una búsqueda por la red. También se produjo una criba del trabajo de campo realizado hasta el momento. Todo ello produjo una gran cantidad de material que seleccionamos una vez explorado el ámbito, función e importancia cuantitativa y cualitativa de cada institución.

La estructura y la capacidad de gobierno no sólo se asientan en la administración pública. Las entidades privadas tienen capacidad de decisión en el gobierno local y en muchos casos dirigen o cubren deficiencias en el tejido institucional administrativo. Por este motivo, las temáticas en gobernanza han sido extraídas del total de instituciones entrevistadas, siendo conscientes de

que, en nuestro caso, la administración pública tiene un tratamiento especial derivado de su importante capacidad de decisión.

### 6.4.3 Organización de la red de gobernanza

El análisis de las instituciones entrevistadas indica que no existe una estrategia común de desarrollo local/regional. Cada agrupación mantiene una estrategia individual con una visión principalmente sectorial.

La única institución que está creada con una visión más territorial es CM5 (PRODER Valle del Palancia). Pese a encontrarse en un estado aún prematuro, su equipo de gestión acumula la experiencia generada en LEADER II (un programa de idénticas características). Se trata, pues, de la única experiencia de perfil territorial y con un claro objetivo en el desarrollo comarcal.

De las instituciones públicas entrevistadas son tres las que tienen en marcha un plan estratégico que atañe a parte del territorio estudiado, aunque únicamente en el caso anteriormente definido agrupa a varios municipios.

### 6.4.4 El papel de las organizaciones y sus objetivos en el desarrollo local/regional

Las instituciones entrevistadas tienen una función diversa en cuanto que defienden intereses diversos. No obstante, el desarrollo territorial es el objetivo que por sí mismo debiera aunar los esfuerzos finales de las distintas organizaciones.

En la tabla 6.16 pueden observarse las funciones más representativas con respecto al desarrollo local de las instituciones entrevistadas. La transmisión de información por parte de las organizaciones, la prestación de servicios de formación y el fomento de iniciativas privadas son las opciones más valoradas. En segundo lugar, destacan la representación de intereses públicos (especialmente en el papel representado por las instituciones regionales cuyo ámbito es regional y no local), el papel de interlocutor entre los diversos agentes socioeconómicos y la canalización de fondos europeos. Con un 40%, el aval de proyectos públicos es una actividad que realizan, lógicamente, las instituciones de alcance regional que actúan en el área.

**Tabla 6.16** Funciones prácticas de las instituciones en el desarrollo local

	<b>Porcentaje</b>
Avalar proyectos públicos económicamente	40%
Realización de planes estratégicos	30%
Canalizador de fondos nacionales-europeos	40%
Diseminar información	60%
Formación	60%
Representación de intereses de entidades públicas	40%
Fomentar iniciativas privadas	60%
Realización de proyectos empresariales	20%
Mejorar procesos de <i>marketing</i> empresarial	20%
Promoción turística	20%
Fomento del empleo	20%
Interlocutor socioeconómico	40%
Realización de estudios sectoriales	20%

*Fuente:* elaboración propia.

En una importancia media se establecen las funciones de realización de planes estratégicos o estrategias planificadas de cara al desarrollo (lo que puede dar una idea de la escasa visión planificadora de las instituciones en cuanto al desarrollo). La realización de proyectos empresariales es llevada a cabo por un 30% de las instituciones.

Como actividades escasamente desarrolladas, se encuentran aquellas relacionadas con la promoción de la actividad turística (dado el escaso carácter turístico del área), el fomento del empleo y la realización de estudios temáticos sobre el territorio.

Haciendo referencia al poder de decisión de las instituciones, éste tiene una procedencia diversa según varios factores: la titularidad de la institución (pública o privada), su ámbito de actuación (escala local, comarcal o regional) y sus propias limitaciones en los estatutos que la rigen, es decir, si es una institución consultiva o activa mediante acciones.

Las agencias de desarrollo local tienen su poder delimitado por las funciones a las cuales les relega el gobierno local, ya que son entidades dependientes que tienen una capacidad de decisión muy limitada. Al igual que estas entidades, las agencias de desarrollo de ámbito superior —comarcal— tienen sus funciones delimitadas por los poderes locales y dependen en buena medida de su voluntad de colaboración.

Siguiendo la tabla 6.17, lo más destacable en cuanto al papel que debieran desempeñar las instituciones —según los entrevistados— es que más de la mitad piensa que el papel actual que desempeñan es el adecuado, lo cual indica que no hay necesidad de cambios según la percepción de la mayoría. El resto de opciones responde a cuestiones más sectoriales según el carácter de la organización.

**Tabla 6.17** Funciones que debería realizar la institución entrevistada

	<b>Porcentaje</b>
Fomento de iniciativas de desarrollo local	10%
Liderar la innovación empresarial	10%
Coordinar las agencias de desarrollo local	10%
Coordinar la ordenación del territorio	10%
Incremento de medios	10%
Reducir funciones	10%
Se realizan todas las funciones deseables	50%

*Fuente:* elaboración propia.

Observando la figura 6.48, obtenemos una valoración de las funciones más importantes para las organizaciones en fomento del desarrollo local. Un 80% de los entrevistados piensa que las competencias oficiales otorgadas son de obligado cumplimiento y, por tanto, muy importantes en su agenda. La obtención de financiación para llevar a cabo sus proyectos obtiene un 60%, lo que manifiesta su importancia, así como el 50% que obtiene el compromiso de desarrollar la región. Igualmente con un 50%, pero considerado sólo como importante, aparece el aprendizaje entre organizaciones y, con un 40%, destaca la representación de grupos concretos. Este resultado indica problemas de flexibilidad en las funciones de las instituciones.

Las opciones menos valoradas son aquellas que tienen relación con la influencia en la toma de decisiones a nivel regional (las opciones E y G en la figura 49 del anexo 8). Las instituciones entrevistadas centran su trabajo en las áreas, pero no intentan, según lo expuesto, ejercer presión sobre las entidades regionales y sus decisores. No se produce pues integración de la acción de gobierno entre distintas escalas, lo que imprime al sistema un carácter fuertemente jerárquico.

La alternativa de búsqueda de partenariados para poner en marcha diversos proyectos ha tenido una valoración quizás discreta, aunque es valorada positivamente en mayor medida (ha sido un factor de mayor peso en aquellas instituciones que manejan fondos y programas europeos habitualmente, las agencias de desarrollo local de cierto calado, CM1, Agencia de Promoción Económica de Sagunto).

#### 6.4.5 Gobierno regional: influencia y poder individual de las organizaciones

Existen tres agentes que predominan, en orden de importancia e influencia en el área, sobre los demás, con una valoración superior al 40%. En primer lugar, el propio gobierno local (71%); en un segundo lugar, el colectivo de empresa-

rios (62%); en tercer lugar, el gobierno autonómico (48%). Tales datos evidencian la gran importancia de la administración pública en la organización de los territorios en el panorama español. Es también fundamental la consideración de las empresas como un agente de primera importancia en la toma de decisiones en el desarrollo de los territorios. Los datos también evidencian el papel de contexto local como aquel fundamental para impulsar proyectos comunes y crear relaciones entre actores sociales.

En un segundo término, se han considerado las asociaciones de empresarios y el gobierno nacional. Si relacionamos la importancia de las empresas en la toma de decisiones y la importancia de las asociaciones de empresarios, podemos deducir que no es equiparable, teniendo las asociaciones una consideración menor como agentes influyentes. Por otro lado, la influencia del gobierno central es «relativamente elevada» en un país donde la administración está supuestamente descentralizada en autonomías, sin embargo, la importancia del poder central en las infraestructuras de gran calado y la importancia que éste tiene en la financiación de las diputaciones (y, por lo tanto, en sus proyectos) condiciona la alta importancia del poder central.

Los agricultores y sindicatos —reseñados exclusivamente en el área del Camp de Morvedre—, y en menor medida las instituciones educativas, son apreciados como agentes de poca influencia en las áreas, y existen dos agentes —agencias de promoción turística y empresas públicas de servicios— que ni siquiera han obtenido una valoración, lo que ofrece una idea del escaso desarrollo que el turismo tiene en las áreas

El poder de los agentes más señalados proviene de dos fuentes fundamentalmente: el propio gobierno local, regido con unas amplias competencias sobre el territorio; el gobierno regional y nacional (diputaciones), principales inyectores de fondos para sufragar sus políticas sobre el territorio, y las empresas, el agente no público más numeroso y poderoso, en términos económicos, del área.

Los gobiernos locales tienen una diversidad enorme de funciones; en las entrevistas se han reflejado las siguientes:

- Organizan la colaboración entre todos los actores.
- Presionan ante los organismos de la administración autonómica o nacional para la puesta en marcha de proyectos.
- Mantienen la posibilidad de ordenar los diferentes servicios públicos y la gestión del suelo.
- Tienen gran capacidad de decisión y acción en un amplio abanico de temáticas que cubren todos los ámbitos de la sociedad.

Los gobiernos regionales y nacionales pueden influenciar en gran medida la trayectoria de las áreas, pues son ellos los que tienen las competencias en infraestructuras de transporte, lo que representa la accesibilidad espacial y la financiación de muchos programas de desarrollo, así como el marco legal disponible.

Las empresas tienen un beneficio para las áreas que puede sintetizarse en esta afirmación: «son núcleos de creación de empleo, exportación y construcción» (CM6, IMPIVA).

En la comarca de CM-AP el tejido de empresas endógenas no es excesivamente denso, inferior a la mayoría de territorios metropolitanos del resto de la comunidad autónoma; sin embargo, la percepción de la sociedad local es que son un agente importante por encima de los agricultores, que ocupan la mayor extensión en suelo utilizado.

#### 6.4.6 Gobierno local/regional: colaboración institucional

Podemos destacar que la colaboración de las instituciones se produce de manera jerárquica e incipiente. Las organizaciones del área tienen un comportamiento bastante individualista y centrado en su ámbito competencial y/o sector al que representan. No obstante, esta afirmación exige matizaciones.

De la figura 6.50 (anexo 8), destaca la diversidad de los resultados obtenidos, lo que demuestra que cada institución mantiene una red de contactos propios y que es difícil obtener un patrón común de comportamiento. Destacan por su importancia los contactos de tipo formal entre las distintas instituciones, especialmente intensos entre las de titularidad pública (45%). En el caso del CM-AP se produce una colaboración, principalmente, en el ámbito local y, en menor medida, comarcal. También destaca la importancia de la formalidad entre los contactos entre la administración y el resto de la sociedad.

Los contactos informales, también importantes, se producen con mayor frecuencia entre la administración pública y las organizaciones privadas; también entre la administración y organizaciones voluntarias y, en menor medida, entre el propio sector público —dentro de éste es poco importante la comunicación informal entre la escala local, la regional y la nacional.

Existe una gran desconexión entre la escala regional/nacional y la escala local, que se muestra en el desconocimiento del entrevistado sobre el tipo de comunicación que utilizan las comunidades autónomas y la administración central.

Las administraciones públicas en el entorno regional y local tienen escasa relación más allá de los temas burocráticos, lo que indica, una vez más, la desconexión de las distintas escalas de gobierno, independientemente del área de estudio escogida, ya sea central o periférica. La administración pública ha dado una respuesta bastante relevante afirmando su escasa relación con otros ámbitos socioeconómicos. Tan sólo se puede apreciar que existe una cierta fluidez de contactos entre la administración pública local. Únicamente un 5% de los entrevistados afirma que existe un conflicto entre las administraciones públicas, lo que evidencia, o bien una buena relación, o

bien, si cruzamos los datos de toda la gráfica, una escasa relación que evita, en parte, el conflicto.

Como conclusión, hay que señalar que en el área existe una escasa relación entre la administración pública y las instituciones privadas. El ámbito de colaboración es local con una escasa relación a nivel regional y prácticamente inexistente entre el nivel local y el nacional. Por otro lado, las relaciones son mayoritariamente formales en todos los ámbitos y, gracias a las agencias de desarrollo local, existe un grado de relación informal importante entre las agencias y el resto de la sociedad civil.

La colaboración entre las distintas instituciones es valorada generalmente como positiva (figura 6.51). Considerada como muy positiva en un 36% entre las administraciones públicas y entre los ámbitos locales y regionales (31%). Igualmente, se valoran como positivas las relaciones entre la administración pública y los ámbitos local y regional (un 36% en ambos casos) y las relaciones entre organizaciones privadas y públicas locales (más de un 40%). En el otro extremo, sólo se valora por debajo del 20%, la relación entre los ámbitos públicos local y regional.

En el área existen dos entidades que vertebran la colaboración. Estas dos entidades (ayuntamientos y gobierno regional) son los agentes con los que las instituciones y organizaciones entrevistadas establecen mayores relaciones de colaboración. La colaboración es muy diversa dada la gran complejidad de competencias que llevan a cabo ambos tipos de instituciones, entre las citadas: «colaboración en temas económicos», CM2 (Asociación de Comerciantes del Camp de Morvedre), «cofinanciación de proyectos principalmente», CM7 (Diputación de Valencia), además de proyectos empresariales diversos, servicios, asesoramiento diverso, colaboración en temas económicos, etc. Destaca la colaboración económica en la financiación de proyectos emprendidos por las instituciones entrevistadas.

#### 6.4.7 Desarrollo de visiones y estrategias locales/regionales

Existe un cierto reconocimiento de la existencia de una visión común en el conjunto de las instituciones; un resultado más positivo en esta área que en la zona periférica. Este dato evidencia dos aspectos de importancia clave: una cierta reflexión sobre el territorio y su desarrollo, y una cierta colaboración entre los distintos agentes más allá de colaboraciones concretas en temas sectoriales.



**Tabla 6.18** La visión regional vista por las instituciones

	Reconocen la existencia de una visión regional	Reconocen la existencia de una visión regional	Reconocen la existencia de sólo una organización impulsora de la visión regional
CM-AP	63%	37%	14,8%
Sólo Camp de Morvedre	22%	70%	8%

*Fuente:* elaboración propia.

Como muestra la tabla 6.18, existe cierta visión común de lo que debe ser el desarrollo regional en el área. Sin embargo, no hay que pensar que el planeamiento integral está mucho más desarrollado que en el área de estudio periférica. Existe una situación similar de falta de colaboración que se demuestra en la explotación de los datos cualitativos. Esta tabla evidencia que la percepción de que existe una visión común es baja, pues queda muy sesgada por la ampliación del área de estudio a parte del Alto Palancia, donde sí se ha emprendido un proceso de reflexión común. Si sólo consideramos los datos en el Camp de Morvedre, la percepción de que existe una reflexión común para el desarrollo del territorio se desvanece.

¿Quién impulsa la supuesta visión común? La administración local y los empresarios son los verdaderos impulsores de la acción común por el desarrollo del territorio (figura 6.52). En el otro extremo, tenemos las escalas administrativas superiores, especialmente la escala nacional (3%), y otras instituciones, como las educativas (9%) o las relacionadas con el turismo (0%), como agentes poco influyentes en el desarrollo de una visión común.

El elevado porcentaje de entrevistados que no contesta da una idea de cómo se posiciona esta visión común. Un 45% no sabe definir nada acerca de la visión común (aunque algunos de ellos han contestado que ésta existía en su área), lo que implica que realmente no hay estrategias consensuadas de desarrollo territorial en las áreas, ni a nivel teórico ni a nivel práctico, que se materialicen en políticas o programas concretos.

De las instituciones que han respondido que existe una visión común, un 32% afirma que ésta es flexible (figura 6.53). Cabe destacar que existen municipios que tienen en marcha planes estratégicos de desarrollo y que los confunden con una visión de desarrollo común más amplia. La respuesta obtenida sería, pues, similar a afirmar que los planes estratégicos de ciertos municipios son, para las instituciones implicadas y entrevistadas, flexibles, pero sólo a escala municipal, cuya problemática socioeconómica es parecida a los municipios próximos, ciertamente, pero lo cual implica que no ha habido ni reflexión común, ni voluntad de colaboración común.

En definitiva, tanto la tabla 6.18 como las figuras 6.52 y 6.53 (anexo 8) demuestran la falta de visión común del territorio. En el Camp de Morvedre se han puesto en marcha procesos de planificación conjunta, pero no han llegado a ninguna posición común.

Otro factor para analizar este proceso es la observación de las relaciones entre instituciones, fijándonos en sus ventajas e inconvenientes.

Las formas más comunes de colaboración vienen representadas en la figura 6.54. En ella se puede observar que existen dos formas principales: el desarrollo de planes conjuntos y las reuniones periódicas. También hay una tercera vía considerada: la formación de personal de manera conjunta. La gestión conjunta ocupa un escalón intermedio.

Los beneficios que de ello obtiene cada institución son diversos y varían según las funciones de la institución, la titularidad y su tamaño o peso específico. Las colaboraciones entre instituciones públicas y privadas suelen ser muy positivas porque permiten, además de un flujo interesante de información, la puesta en marcha de proyectos específicos, especialmente en el ámbito de la formación.

Cuando la colaboración se realiza entre una institución de gran tamaño y con notables competencias conjuntamente con otra de menor envergadura, es la segunda la que obtiene grandes beneficios al incorporar las innovaciones a modo de copia; es una relación simbiótica muy polarizada. En el caso de que la colaboración se realice entre una entidad de ámbito regional y una local, es la primera la que impone su modelo en la mayor parte de los casos.

En la valoración del éxito que ha realizado cada institución existen mayores diferencias por áreas (figura 6.55). La opción mejor valorada es la calidad del personal de las instituciones. El cambio en el contexto local que favorece la colaboración es el segundo factor propuesto.<sup>20</sup> En el Camp de Morvedre han aparecido otros razonamientos destacables; entre ellos: «la oportunidad de aprovechar un momento clave para el despegue del área», CM5, y «La mejora progresiva de la calidad de vida del área», CM7.<sup>21</sup>

CM1 indica que no ha habido ningún éxito en la colaboración del área, lo cual es muy significativo para indicar que la red de colaboración parece poco intensa y, en todo caso, inferior a la detectada en L'Alcoià.

Entre las barreras para la colaboración más señaladas hay que atender a la figura 6.56 (anexo 8). Existe una barrera considerada como más importante, que es el conjunto de rivalidades tradicionales entre agencias, departamentos, etc.

La rivalidad política es un obstáculo considerado en el Camp de Morvedre, y la oposición de personas o instituciones clave, la estructura de la red de insti-

20. El factor que hace referencia al sentimiento compartido de constituir una periferia política vertebrada ha sido exclusivamente valorado por los entrevistados del área periférica.

21. CM5: PRODER Valle del Palancia; CM7: Diputación de Valencia.

tuciones y la falta de visión común para el desarrollo son aspectos que pesan más en el área periférica.

En el Camp de Morvedre, además de la característica general señalada, aparecen como más relevantes la rivalidad de origen político y algunas características no descritas, como la descoordinación entre el funcionamiento de las instituciones.

Es muy ilustrativo que a la hora de plantear a los entrevistados cuáles son las soluciones posibles, en ambas áreas se ha generalizado un pesimismo. Las soluciones apuntadas bien argumentadas por las instituciones coinciden en solicitar una mayor colaboración institucional.

#### 6.4.8 Foros interorganizacionales

Existe una importante falta de foros de participación que ha sido explicitado por el conjunto de entrevistas llevadas a cabo, tanto a instituciones como a empresas. A nuestro juicio, la barrera del territorio municipal es un obstáculo que no ha sido superado y las colaboraciones en una escala inmediatamente superior no son la práctica habitual. Al igual que quedaba reflejado en las entrevistas a empresarios de ambas comarcas, en el caso de la estructura de gobierno de las áreas valencianas hay una tendencia al funcionamiento individualista y vertical.

Las instituciones, no obstante, deben realizar multitud de comunicaciones. En la figura 6.57, se puede observar que se utilizan todos los métodos de comunicación, excepto las reuniones formales «de persona a persona», mecanismo poco utilizado aunque muy valorado, siendo el método mejor valorado las cartas formales, las reuniones de grupo y la comunicación por teléfono.

La comunicación por correo electrónico es un método todavía poco utilizado y no resulta útil como mecanismo único de comunicación. Además, para aspectos importantes se considera una manera poco formal e impersonal de concertación. Se prefieren las reuniones de grupo «formales» a las «informales», mientras que, para los asuntos individuales, se prefieren las reuniones informales con el individuo.

La figura 6.58 recoge las respuestas de los entrevistados en relación con la comunicación entre instituciones atendiendo a su formalidad o informalidad. La formalidad es el estilo predominante de las comunicaciones, especialmente hacia los gobiernos locales (60%). Las comunicaciones con el gobierno autonómico y nacional son, por lo general, de carácter muy formal. Por otro lado, existe una menor formalidad, o incluso informalidad, cuando las instituciones entrevistadas se comunican con las empresas, asociaciones locales, gobiernos locales, agencias turísticas o instituciones educativas.

Es destacable que hay instituciones entrevistadas que no tienen relación con el gobierno local (esta respuesta corresponde a las instituciones de ámbito regional), lo cual, es un elemento más que identifica cómo las políticas regio-

nales son predominantemente sectoriales y no territoriales. En muchos casos, las instituciones regionales desconocen las problemáticas concretas de los municipios o de las comarcas.

### 6.4.9 Estructura de gobierno y actitudes de las organizaciones

Las siguientes tablas nos dan una idea de cómo se estructura el sistema de gobierno en las áreas.

Para la mayoría de las instituciones, el sistema de gobierno es jerárquico y piramidal, aunque para un 18% es un sistema organizado desde la base, es decir, desde las entidades locales.

**Tabla 6.19** Valoración de la estructura de gobernación

←	1	2	3	4	5	→
<i>Top down</i>	41%	13,6%	22,7%	13,6%	4,5%	<i>Bottom up</i>
Rígida	13,6%	27,2%	13,6%	36,6%	4,5%	Flexible
Exclusiva	13,6%	18%	31,8%	18%	9%	Integrada
Fragmentada	27,2%	27,2%	0%	31,8%	9%	Coordinada
Centralizada	31,8%	18%	4,5%	31,8%	9%	Descentralizada
Institucionalizada	22,7%	22,7%	22,7%	18%	13,6%	Con orientación personal
Formal	22,7%	13,6%	22,7%	27,2%	9%	Informal

Fuente: elaboración propia.

Existe un porcentaje similar de instituciones y organizaciones entre las que piensan que el sistema es flexible y las que piensan que es inflexible. Esta apreciación difiere en función del margen de maniobra posible para cada organización, de manera que una agencia de desarrollo puede pensar que el sistema es flexible si tiene gran capacidad de maniobra (por ejemplo, LA7, en el área periférica) y otra agencia, de características similares, puede pensar todo lo contrario si su capacidad de acción está muy acotada (por ejemplo, CM1,<sup>22</sup> Agencia de Promoción Económica de Sagunto, en el Camp de Morvedre).

La percepción de los entrevistados sobre si el sistema es cerrado o integrador es una cuestión que varía totalmente, al igual que la flexibilidad, dependiendo de la posición de la organización entrevistada en el sistema institucional.

22. CM1, Agencia de Promoción Económica de Sagunto, afirma que no hay flexibilidad en el sistema de gobierno; de hecho la situación política del ayuntamiento es complicada con varios grupos políticos compartiendo el poder y limitando las funciones de las instituciones a su cargo, incluso en aquellas a las que se les supone un funcionamiento independiente.

No obstante, hay una cierta tendencia a pensar que es un sistema cerrado. Lo mismo sucede en la opinión sobre si el sistema es centralizado o fragmentado.

El consenso es mayor en lo que se refiere a la calificación del sistema de gobernanza como «institucionalizado», y también como formalizado, en oposición a un sistema «informal».

En resumen, cabría destacar que, independientemente del área considerada, hay que valorar la titularidad y función de las organizaciones e instituciones para explicar la descripción que realizan del sistema de gobernanza. Se podría extraer la siguiente generalización: para las instituciones privadas, la percepción del sistema institucional tiende a los valores 1 y 2; en el caso de las instituciones públicas, existe una mayor diversidad de interpretaciones según, como ya hemos apuntado, el escalón de la jerarquía que ocupan y la libertad de movimientos que tienen.

La valoración general es que existe una mayor tendencia a considerar el sistema de gobierno como piramidal, centralizado, formalizado, institucionalizado, rígido y cerrado.

Para calificar la cultura local y las actitudes, podemos observar la tabla 6.20. Las características que se han evaluado con mayor claridad son las siguientes: la sociedad es cooperativa, optimista y tiene una buena dosis de moral, con fuerte sentido de identidad local o regional, independiente y con iniciativa. (Esta valoración positiva es más evidente en L'Alcoià que en el CM-AP.)

Por otro lado, encontramos que no existe una confianza mutua, no hay una actitud especialmente positiva para colaborar y no es *proactiva*.

Si analizamos estos datos se deduce que si bien las sociedades locales tienen una actitud positiva, su acción es pasiva e individualista y que no están preparadas para actuar en común, bien porque no tienen los instrumentos, bien porque no tienen las facultades suficientes, o bien porque no constituye un capital humano suficientemente cívico para componer un buen capital social.

La tabla 6.20, al igual que tablas y figuras anteriores relacionadas con la colaboración común en el desarrollo, evidencia una falta de capacidad para actuar en común por intereses relacionados con el desarrollo socioeconómico, a pesar de las buenas actitudes.

La figura 6.59 (anexo 8) evidencia los obstáculos para la colaboración. En primer lugar, destaca la falta de cooperación y disponibilidad para emprender una acción conjunta entre los diversos agentes (una respuesta que sigue la secuencia lógica de las anteriores respuestas). En segundo lugar, aparece la falta de una visión común para el desarrollo de las áreas. En tercer lugar, las políticas nacionales y autonómicas que obstaculizan el desarrollo.

Por tanto, las tres primeras opciones tienen que ver con la falta de una colaboración común para el desarrollo, quizás alimentada por la segmentación del sistema jerárquico y piramidal de gobierno.

El resto de problemas propuestos no ha tenido una atención especial por parte de los entrevistados. Destaca, en este sentido, la escasa consideración de

las propuestas del estado del bienestar como factor que perjudica a la iniciativa empresarial, la iniciativa política de la UE y la calidad de las telecomunicaciones (a pesar de que estas infraestructuras son deficientes respecto a otras áreas).

En la figura 6.60 (anexo 8) se puede observar la eficacia de las medidas utilizadas por las instituciones a la hora de fomentar el desarrollo local. Para los entrevistados, la mayoría de las medidas son positivas. Las opciones mejor valoradas son, en primer lugar, el apoyo a la creación y mejora de infraestructuras de transporte y transporte público (la mejora de la accesibilidad); en segundo lugar, las inversiones en infraestructuras de telecomunicaciones; en tercer lugar, la promoción de la formación, la explotación de recursos naturales y las medidas para consolidar la imagen regional. Las medidas valoradas de forma más modesta son las referidas a la atracción de inversiones extranjeras y las de apoyo a la gran industria.

Entre los objetivos alcanzados (figura 6.61), los más valorados son: la obtención de recursos para el desarrollo (70%), la negociación en favor del desarrollo local (50%) y la mejora de las capacidades, destrezas y competencias para el desarrollo local (50%). Con una valoración positiva más discreta (30%), se encuentran la mejora de la intensidad y calidad de las redes locales para el DELR y la mejora de la intensidad y calidad de las redes entre organizaciones locales y externas.

**Tabla 6.20** Valoración de la cultura y las actitudes de las instituciones, agencias y organizaciones (en %)

	←	0	1	2	3	5	6	→
Conflictiva, poco cooperativa		18	9	13,6	13,6	22,7	22,7	Muy cooperativa
En pos de intereses particulares		13,6	27,2	18	0	13,6	22,7	Trabajando juntos por el bien común
Desconfianza mutua		13,6	18	27,2	18	4,5	13,6	Elevados niveles de confianza mutua
Pesimista		0	4,5	27,2	13,6	31,8	22,7	Optimista
Apática		0	13,6	13,6	18	13,6	27,2	Enérgica
Baja moral		0	9	18	45,4	9	18	Moral elevada
Carente de identidad local		0	0	13,6	18	22,7	45,4	Con un fuerte sentimiento de identidad local
Pasiva,		9	18	18	13,6	18	18	Proactiva
Dependiente		4,5	13,6	9	27,2	13,6	22,7	Independiente
Con poca iniciativa		4,5	18	9	18	4,5	31,8	Con gran iniciativa

Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, las opciones que las instituciones valoran negativamente, es decir, aquellas que no constituyen objetivos eficientemente alcanzados, son: la creación de nuevas empresas o la ampliación de las mismas, el desarrollo de productos nuevos o mejorados, y el desarrollo de bienes y servicios.

Se puede observar que las valoraciones más positivas son aquellas que permiten, en primer lugar, la obtención de fondos y, por tanto, la supervivencia de la institución, así como las opciones que están relacionadas con la mejora de las actitudes de los agentes en pro del desarrollo local. Sin embargo, algunas cuestiones más concretas sobre este desarrollo, como puede ser la ejecución de planes estratégicos de conjunto, no son valoradas como objetivos alcanzados, respuesta que puede reafirmar el escaso papel real de las organizaciones para constituir un frente común de lucha por el desarrollo del área.

Como factores que se han logrado en menor medida, tenemos los que, por su naturaleza, están fuera del alcance competencial de las instituciones locales: las grandes infraestructuras de transporte, de telecomunicaciones y la creación de empresas o la mejora, mediante inversiones concretas, de sus capacidades, bien sean manufactureras o de servicios.

Se puede afirmar, pues, que existe un trabajo evidente, ejercido por las instituciones, orientado hacia el desarrollo local; no obstante, éste las actuaciones para el desarrollo local se limitan al ámbito municipal, mientras que los intentos por llevar a cabo iniciativas supramunicipales fracasan porque la mayoría de las instituciones no son competentes.

#### 6.4.10 Conclusión

En el conjunto de áreas estudiadas las instituciones públicas mantienen un perfil bastante similar: son el reflejo del sistema de gobierno español, que es jerárquico, que dota de muchas competencias a las entidades de gobierno locales, pero con escasa financiación.

La estructura de gobierno del Camp de Morvedre - Alto Palancia presenta una baja densidad de instituciones en relación a otros ámbitos europeos, pero similar a cualquier área española. Si nos fijamos en las organizaciones de reciente creación que se dedican a la promoción del desarrollo local o regional (se entiende aquí región como comarca o mancomunidad), se observa que configuran una red débil de organizaciones que actúan de manera individual a nivel local, o únicamente de manera sectorial en el caso de las mancomunidades. En el Alto Palancia, se están poniendo en marcha los mecanismos para superar esta situación, pero por el momento es más una idea que una práctica consistente.

La planificación territorial es aún un tema muy poco desarrollado y, en los casos en que se atisba alguna propuesta, ésta se encuentra en un estado inicial, no hay foros importantes en el área más allá de mesas comunes de actores económicos, sin poder de decisión y limitadas al ámbito local.

Las instituciones privadas son pocas y están siempre ligadas a la representación de empresarios o comerciantes. Su papel es claramente reivindicativo de cara a la administración; su funcionamiento, muy individualista y siempre en una actitud de reserva y defensa hacia lo propio. Las esferas públicas y privadas no mantienen una relación más allá de lo que atañe a los intereses de empresas y comercios; no hay discusión sobre el modelo de desarrollo territorial a medio y largo plazo.

Por último, cabe señalar que el panorama institucional del área es básicamente público y representado por la administración, y que entre los distintos niveles de gobierno existe una escasa colaboración que se limita a lo estipulado en el mapa de competencias, ya que la instancia superior apenas cuenta con las entidades y organizaciones locales para poner en marcha sus políticas, que suelen ser genéricas, no a medida de los territorios.

## 6.5 Actividad turística

El turismo puede generar las rentas suficientes para el mantenimiento de la población y para el desarrollo económico, ayudando a superar las deficiencias de comunicaciones, que incluso pueden haber generado una conservación óptima de los recursos. En áreas centrales poco desarrolladas, este puede ser un factor de impulso de las economías si se implanta adecuadamente, aunque en estas áreas centrales el problema puede provenir de un desarrollo inadecuado de la actividad que esté perjudicando a otros sectores socioeconómicos o que impida un crecimiento cualitativo o cuantitativo interesante de la propia actividad para el área.

La actividad turística en la comarca del Camp de Morvedre y en el área del Alto Palancia incluida en el análisis es poco significativa. Se trata de territorios cuya economía se ha centrado tradicionalmente en la actividad agrícola y, sobre todo, en un proceso de industrialización exógeno que ha dominado la configuración económica y social durante todo el siglo XX, a pesar de contar con importantes recursos turísticos tanto naturales como histórico-culturales (zonas de playa, centros históricos de importancia, parajes naturales en el interior, etc.). Las empresas turísticas son muy escasas y no conforman un tejido consolidado. Únicamente un municipio de la comarca del Camp de Morvedre (Canet d'En Berenguer) muestra una especialización centrada en un turismo familiar de «sol y playa», aunque no tan consolidado como otros lugares de similares características en la región. Por otro lado, la parte representada en el estudio del Alto Palancia se encuentra dentro de una estrategia turística aún no iniciada, pero sí planificada; constituiría la excepción a la falta de interés que el turismo despierta en la comarca, aunque gran parte de los recursos naturales y patrimoniales de esta comarca queda fuera de nuestra área de estudio.



Debido a la escasa importancia de la actividad turística en el área, ha sido imposible compilar un número suficiente de organizaciones con una función puramente turística y todas las entrevistas han sido realizadas a organizaciones que tienen en la promoción turística un papel parcial o muy parcial (tabla 6.21).

**Tabla 6.21** Empresas turísticas; comparación

Comarca	N.º de agencias de viajes	N.º de hoteles
El Baix Maestrat	14	61
La Plana Alta	32	68
La Plana Baixa	25	12
El Camp de Morvedre	9	9
L'Horta Nord	15	11
La Ribera Baixa	15	18
La Safor	24	29
La Marina Alta	46	47
La Marina Baixa	93	154
El Baix Vinalopó	46	20
El Baix Segura	38	36
El Alto Palancia	4	5

*Fuente:* elaboración propia.

Se aprecia perfectamente la posición del área en cuanto a la importancia de sus productos turísticos, en claro estado de letargo, incluso por debajo de lo que sus atractivos turísticos podrían presuponer.

En la figura 6.62, podemos observar la importancia del turismo en la comarca para las organizaciones entrevistadas. Ésta viene representada en orden escalar desde 1 (cuya importancia es nula) hasta 5 (que supondría una actividad esencial para la región). No existe gran homogeneidad en la valoración. Para algunas organizaciones es una estrategia fundamental y para otras no lo es. En todo caso, el escaso desarrollo actual apunta más hacia una valoración baja.

Como actividad poco importante para las instituciones de la región, su planificación no parece ser una preocupación primordial. Ninguna organización ha realizado una planificación expresa para el sector turístico. En la mayoría de los casos, o bien no existe planificación turística, o bien el desarrollo del sector turístico está integrado en una planificación más amplia, como una temática secundaria. En el caso del Alto Palancia, esta estrategia queda un poco «en el aire», a la espera de que se consoliden los recientemente declarados parques naturales y de que se desarrollen las estrategias sectoriales turísticas planeadas. En todo caso, en esta comarca el turismo adquiere una importancia mayor.

La figura 6.63 caracteriza la importancia de los recursos turísticos que existen en el área. Los más considerados son los recursos de tipo cultural (cul-

tura e historia) y también los recursos naturales y la restauración. Los menos valorados son los relacionados con las actividades deportivas y el ocio. El patrimonio industrial también aparece referido como recurso importante, lógicamente centrado en el municipio de Sagunto y en las actuaciones recientes en el patrimonio restante de la antigua planta siderúrgica.

En la figura 6.64, se puede observar que este turismo se caracteriza por ser individual en su mayor parte, es decir, personas que visitan el área por su cuenta, lejos del modelo de paquetes turísticos impulsado por los operadores turísticos. No existe colaboración y cooperación entre las empresas turísticas y los agentes sociales para obtener mayores beneficios de una estrategia conjunta. La descoordinación es la línea predominante del desarrollo (o falta de desarrollo) turístico del área.

Partiendo siempre de la premisa de que el turismo está poco desarrollado en el área no se han percibido problemas relevantes relacionados con la actividad turística, dado que el impacto de esta actividad es escaso. Únicamente alguna reflexión respecto a la falta de aparcamiento público y de infraestructura de servicios (alojamientos y restaurantes, además de lugares de ocio) en Sagunto.

Tampoco existe una percepción generalizada de que exista algún recurso diferenciador, si bien algunas entrevistas han considerado el patrimonio arquitectónico industrial como un factor exclusivo del área.

En definitiva, el turismo en el área estudiada no representa un factor importante en la vida económica y social. Tampoco parece que se tenga la percepción de que en un futuro pueda acabar siendo una actividad significativa, con la excepción de la comarca del Alto Palancia, donde sí que han empezado a centrar esfuerzos en la promoción turística como recurso para el desarrollo económico.

## 6.6 Conclusión

El concepto de *perifericidad no espacial* surge para dar respuesta a la aparición de nuevos factores que, aparentemente, contribuyen a generar dinamismo y desarrollo en un territorio y que no están en relación directa con el grado de accesibilidad a los centros económicos. Indudablemente, la accesibilidad continúa siendo un factor fundamental en esta explicación (pensemos, por ejemplo, en el caso de las zonas rurales desfavorecidas).

Para entender el ascenso de los nuevos factores explicativos del desarrollo territorial, es necesario conocer los cambios considerables que se vienen produciendo en la sociedad y en la economía postindustrial, para observar que, cada vez más, existe una tendencia a la globalización, y no sólo en lo económico. Que la economía es global constituye ya un discurso tremendamente repetido y analizado, lo mismo que el papel de las sociedades locales que se revalorizan o devalúan en la medida en que son capaces de poner en valor sus recursos endógenos, no sólo económicos, sino también socioculturales (Amin, 1994).

El papel de la sociedad civil en conjunto ha cambiado, o por lo menos el prisma con que la esfera científica observa cómo es capaz de imbricarse en lo económico y en lo político constituyendo una compleja red de relaciones. La sociedad civil puede tener un papel activo en el gobierno de sus comunidades, en las políticas de todo tipo y también en las económicas; y cada vez más, las relaciones no de mercado entre empresas, pero también entre empresa y sociedad civil, aparecen como una verdadera ventaja comparativa para aquéllas y para el conjunto de la sociedad.

Quien se beneficia o perjudica de todo esto es la región, el territorio; entendido no sólo como un contenedor de actividades económicas o sociedades sino como un complejo sistema integrado de lo físico y lo cultural (Higueras, 1999).

Ahora más que nunca, la capacidad de acción de las regiones para movilizarse y adoptar posiciones de competitividad es importante, principalmente por las posibilidades que han generado las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (NTIC). Son estas tecnologías las que permiten disminuir el coste de la transmisión de la información; permiten, además, tener un volumen de información imposible de comparar con situaciones anteriores. Una herramienta desde luego privilegiada llena de posibilidades y llena de riesgos; aquellos territorios incapaces de crear criterios eficaces de selección de información o incapaces de tener un capital humano formado en la utilización de las NTIC no podrán aprovechar sus ventajas comparativas.

Otro punto importante viene generado por las nuevas dimensiones geopolíticas existentes. Los estados nacionales pierden poder en favor de entidades supranacionales y, en algunos casos, en favor de entidades más pequeñas, las regiones. La UE permite a las regiones más pequeñas (incluso en escalas inferiores a los municipios) poner en práctica el conjunto de relaciones antes mencionado a través de políticas activadas que requieren del establecimiento de *partenariados*. En otras palabras, todo apunta a que el monopolio del gobierno público tradicional se debilitará en favor de un *gobierno social* con elevada capacidad para hacer frente a los problemas, es decir, con elevada *capacidad de gobierno*.

Han ido apareciendo factores que pueden ser de gran importancia y que funcionan de forma independiente a la accesibilidad espacial, siempre dentro del contexto global actual: *gobernanza*, *capital social*, *redes de empresas* y *NTIC*. A estos factores hay que añadir el *turismo*, pues, como actividad en la que uno de los principales factores de localización está precisamente en lo «lejano» o «exótico», puede constituir un verdadero catalizador de las transformaciones estructurales necesarias para generar procesos de desarrollo en regiones periféricas.

### 6.6.1 El área de estudio: el Camp de Morvedre - Alto Palancia

El CM-AP es un territorio con una localización relativamente central, por encima de la media dentro del Estado español. A tan sólo 26 kilómetros de

Valencia, sus comunicaciones por tren y por carretera son excelentes. A pesar de esta cercanía a un área metropolitana de 1,5 millones de habitantes, de la existencia de buenas comunicaciones, y de una relevancia histórica de primera magnitud, este territorio presenta unos índices de desarrollo más bajos de lo que cabría esperar de acuerdo con esta localización privilegiada.

La hipótesis de partida del proyecto AsPIRE se centra en la función facilitadora u obstaculizadora de los factores de desarrollo anteriormente mencionados. De acuerdo con esta hipótesis, en el Camp de Morvedre - Alto Palancia, algunos o todos estos factores pueden estar influyendo negativamente en el desarrollo del área. En nuestro análisis de casos hemos podido comprobar el estado de estos factores:

- i) *Redes empresariales e innovación.* La región no tiene una concentración sectorial parecida al modelo predominante valenciano del distrito industrial en ningún sector. El tejido empresarial endógeno es escaso en número aunque presenta las mismas características que el resto de PYME en cuanto a su carácter fuertemente familiar. En este contexto, la mayor parte de industrias se concentra en el Puerto de Sagunto y en Segorbe, y no existe, ni en estas ni en otras poblaciones del área, un número significativo de asociaciones empresariales. Las redes formales en la región son muy escasas; más significativas son las redes informales, de acuerdo a un modelo de industrialización tradicional donde «todos se conocen». La innovación se difunde a modo de cascada, de las empresas más grandes a las empresas menores, lentamente, y con un gran número de empresarios que no adoptan los modelos de innovación. Son innovaciones centradas en la mejora del proceso productivo mediante la modernización de la maquinaria o de las instalaciones, principalmente. Predomina, por tanto, el individualismo en el contexto empresarial del área, la debilidad y la ausencia de redes empresariales, y la falta de innovación.
- ii) *Nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones.* Las NTIC son utilizadas escasamente en todos los ámbitos. En las empresas, la utilidad es anecdótica y quedan exentos los procesos capaces de aportar valor añadido al producto como el comercio electrónico. En las instituciones, hay diversidad de situaciones, pero predominan aquellas donde la utilización es escasa. Por otro lado, el desarrollo de las infraestructuras de NTIC es deficiente, con muchos núcleos de población sin posibilidades de tener acceso a servicios ADSL, aunque no es sorprendente que muchas instituciones y empresas juzguen suficiente el desarrollo de estas infraestructuras para sus necesidades. Existen deficiencias en el conocimiento de estas infraestructuras que, en algunos sectores productivos mayoritarios, son de desconocimiento absoluto por parte del empresariado.

- iii) *Capital social.* El tejido asociativo está poco desarrollado a todos los niveles y el alcance, en cuanto a número de representados, en cuanto a influencia sobre la toma de decisiones local o en cuanto a su ámbito de actuación, refleja una situación de déficit de organización por parte de la sociedad civil. Ésta se muestra desestructurada y no comparte un objetivo común que represente una postura elaborada para alcanzar dicho objetivo. El capital social en el CM-AP está poco desarrollado y, por tanto, tiene poca influencia en la toma de decisiones local/regional.
- iv) *Gobernanza.* La estructura y la capacidad de gobierno del área están poco desarrolladas si las entendemos desde un punto de vista social en el que la sociedad se incorpora, conjuntamente con la administración pública, al proceso de toma de decisiones. En este sentido, el área no difiere del conjunto español, ya que estamos ante una estructura de gobierno centralizada, jerarquizada y muy rígida que impide que la sociedad civil actúe. No se han generado en el Camp de Morvedre acciones que impliquen el gobierno de la sociedad local. Los planes estratégicos no difieren mucho de los modelos normativos tradicionales de escasa flexibilidad, dirigidos por el gobierno local institucionalizado. La capacidad de gobierno sigue monopolizada por la administración pública y existe una clara desconexión entre la acción privada y la pública.
- v) *Turismo.* La actividad turística presenta un escaso desarrollo tanto en términos absolutos como, muy especialmente, en relación con otras regiones que tienen características similares. No existe un sector turístico desarrollado como tal; sólo algunas iniciativas empresariales que aprovechan el diverso y rico bagaje de atractivos y recursos con los que cuenta el área. Si bien no existe un desarrollo del sector privado, tampoco existe un proceso de reflexión sobre su desarrollo que tenga inmerso a la sociedad en conjunto. Ni siquiera a las instituciones públicas. El turismo en el área es una actividad que carece de importancia y de consideración en el momento actual; por tanto, dista mucho de ser una actividad que concierte, de manera eficiente, a los otros NFDT (redes empresariales, NTIC, gobernación y capital social).

Desde nuestra óptica, queda claro que el conjunto de factores analizados juega negativamente en el desarrollo del área; es, por tanto, un obstáculo que está llevando al área a una situación de estancamiento en su desarrollo socioeconómico.

La ineficacia de estos factores es menos evidente en las cabeceras de comarca (Sagunto especialmente y Segorbe en menor medida), pero no menos acentuada. Si nos centramos en Sagunto, tenemos una población con una red de empresas endógenas poco desarrollada respecto a las exógenas y una red de

instituciones poco estructurada y que no está trabajando de forma coordinada por el desarrollo local y por la articulación del resto de la comarca. El turismo en esta población no está organizado y carece de planificación, a pesar de tener un abanico de recursos muy importante.

Por consiguiente, los componentes de la perifericidad no espacial considerados por el proyecto AsPIRE actúan de manera negativa en el desarrollo socioeconómico del área.

## Bibliografía

- AMIN, A. (ed.) (1994): *Post-fordism. A reader*, Blackwell, Oxford.
- AMIN, A.; THRIFT, N. (1994): «Living in the global», en Amin, A.; Thrift, N. (eds.): *Globalisation, Institutions and Regional Development in Europe*, Oxford University Press, Oxford, pp. 1-22.
- BENKO, G. y LIPIETZ, A. (1992): *Las regiones que ganan*, Edicions Alfons el Magnànim, Diputació Provincial de Valencia, 400 pp.
- BRUGUÉ, Q.; GOMÀ, R.; SUBIRATS, J. (2002): «Introducción. Gobierno y territorio: del estado a las redes», en Subirats, J. (coord.): Op. cit.
- CAMAGNI, R. (ed.) (1991): *Innovation networks: spatial perspectives*, Bellhaven-Printer, Londres.
- COLEMAN, J.S. (1988): «Social Capital in the Creation of Human Capital», en *American Journal of Sociology*, n.º 94, pp. 95-120.
- FUKAYAMA, F. (1995a): *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, Free Press, Nueva York.
- FUKAYAMA, F. (1995b): «Social capital and the global economy», en *Foreign Affairs*, 74 (5), pp. 89-103.
- GAROFOLI, G. (1992): «Los sistemas de pequeñas empresas: un caso paradigmático de desarrollo endógeno» en Benko, G.; Lipietz, A.: *Las regiones que ganan*, Alfons el Magnànim, Diputació Provincial de Valencia.
- GOMÀ, R.; SUBIRATS, J. (coords.) (2000): *Govern i polítiques públiques a Catalunya (1980-2000): autonomia i benestar*, Universitat de Barcelona, Universitat Autònoma de Barcelona, 363 pp.
- GOODWIN, M. (1998): «The Governance of Rural Areas: Some Emerging Research Issues and Agendas», en *Journal of Rural Studies*, vol. 14 (1), pp. 5-12.
- GRIMES, S. (2000): «Rural areas in the information society: diminishing distance or increasing learning capacity?», en *Journal of Rural Studies*, 16, pp. 13-21.
- HIGUERAS, A. (1999): «Introducción al análisis geográfico regional. Reflexiones acerca del paisaje», *Espacio, Tiempo y Forma*, serie IV (12), pp. 83-98.
- HONRUBIA, J.; SOLER, V. (1996): «Modelos de crecimiento y política industrial: el IMPIVA y la modernización de la PYME valenciana», en *Economía Industrial*, 312, pp. 197-208.

- KNEAFSEY, M.; ILLBERY, B.; JENKINS, T. (2001): «Exploring de dimensions of culture economies in rural West Wales», en *Sociologia Ruralis*, 41, pp. 296-310.
- LAKSO, T.; KAHILA, P. (2001): «*Conceptual Paper: Governance*», documento de trabajo del proyecto AsPIRE no publicado.
- LE GALES, P. (1998): «Regulations and Governance in European Cities», en *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 22, (3), pp. 482-506.
- LLOYD, P.E.; DICKEN, P. (1972): *Location in space. A theoretical approach to economic geography*, Harper and Row, Londres.
- McLOUGHLIN, C. (2001): *Indicators of the Digital Economy in AsPIRE countries*, AsPIRE ICT's Indicators Report.
- MÉNDEZ, R. (1997): *La lógica espacial del capitalismo global*, Ariel, 384 pp.
- MÉNDEZ, R.; RODRÍGUEZ MORA, J. (1998): «Procesos de industrialización periférica y espacios emergentes en Castilla La Mancha», en *Anales de Geografía de la Universidad Complutense de Madrid*, Universidad Complutense de Madrid.
- MURDOCH, J. (2000): «Networks-A new paradigm of rural development», en *Journal of Rural Studies*, vol. 16, pp. 407-419.
- PUTMAN, R. (1993): *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- RICHARDSON, R.; GILLESPIE, A. (2000): «The economic development of peripheral rural areas in the information age», en Wilson, M.; Corey, K. (eds.) *Information Tectonics*, Chischester, pp. 199-218.
- SALOM, J.; ALBERTOS, J.M.; PITARCH, M.<sup>a</sup> D.; DELIOS, E. (1999): *Sistema Urbano e Innovación Industrial en el País Valenciano*, Departamento de Geografía, Universidad de Valencia, 192 pp.
- SKURAS, D.; GOUDIS, A. (2001): «*Business Networks. Conceptual paper*», documento de trabajo del proyecto AsPIRE no publicado.
- SOLER, V. (2002): «Redes territoriales y desarrollo regional en la sociedad del conocimiento. El caso valenciano», en Subirats, J. (coord.) (2002): *Redes, Territorios y Gobierno: nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*, Diputació de Barcelona.
- YEUNG, H.W. (1994): «Critical reviews of geographical perspectives on business organization and the organization of production: towards and new approach», en *Progress in Human Geography*, 18, pp. 460-490.





## **PARTE 3**

# **BUENAS PRÁCTICAS Y RECOMENDACIONES**



# 7 Buenas prácticas para minimizar el impacto negativo de la perifericidad espacial y no espacial

Carmen Pastor Gradolí

## 7.1 Introducción

### 7.1.1 Finalidad y objetivos

En el contexto del proyecto AsPIRE, una «buena práctica» es una experiencia relacionada con la superación de las desventajas asociadas a una localización periférica, o que minimiza el impacto de la perifericidad no espacial en cualquier localización. Debe poseer las siguientes características: en primer lugar, contribuir, al menos, a uno de los 5 NFDT (redes empresariales e innovación, NTIC, gobernanza, capital social o actividad turística); en segundo lugar, se trata de una actuación no teórica, es decir, que ha sido o está siendo ejecutada en alguna de las regiones de estudio.

En relación con el siguiente capítulo dedicado al análisis de políticas, es conveniente establecer una clara diferenciación, que reside en la escala de análisis, entre las buenas prácticas y el análisis de políticas. Una buena práctica es un ejemplo o conjunto de ejemplos de los que se pueden extraer lecciones o directrices. Puede darse en cualquier sector o campo de actuación, público o privado. Se trata siempre de un buen ejemplo, idealmente innovador y transferible a otras áreas o sectores. Por otro lado, el análisis de políticas se interpreta, en el marco de este trabajo de investigación, como el estudio de la percepción subjetiva del impacto de una política o programa particular. Pertenece siempre al ámbito de actuación público y puede tener connotaciones tanto positivas como negativas.

La detección y análisis de buenas prácticas (BP) tiene la finalidad fundamental de trasladar las conclusiones y resultados de la investigación a consejos y recomendaciones prácticas. Más concretamente, los objetivos son los siguientes: identificar BP a partir de los estudios temáticos de los componentes de la PnE (NFDT) y del trabajo de campo; desarrollar recomendaciones para minimizar el impacto de la PnE; difundir los resultados.

La metodología para alcanzar estos objetivos se compone de las siguientes tareas: en primer lugar, el análisis de los informes temáticos para la identificación de ejemplos de buenas prácticas; en segundo lugar, la selección de iniciativas que se están llevando a cabo en áreas periféricas de la UE en las que se demuestra la participación de elementos que el análisis bibliográfico considera como «buenas prácticas»; en tercer lugar, elaborar un formato estandarizado para la recopilación de buenas prácticas a través del trabajo de campo; por último, incorporar en la batería de cuestionarios preguntas que permitan detectar buenas prácticas en las regiones de estudio.

### 7.1.2 Argumentación de la búsqueda de buenas prácticas en el marco del trabajo de investigación

El Tratado de Amsterdam, en vigor desde 1999, ratifica, como una de las principales finalidades de la actuación de la UE, la consecución de un desarrollo equilibrado y sostenible. De acuerdo con la literalidad del Tratado, la consecución de un desarrollo más equilibrado espacialmente y objetivos como la cohesión económica y social, la conservación de los recursos naturales y culturales, y una competitividad mejor distribuida en el territorio europeo, deben ser perseguidos de forma simultánea en todas las regiones de la UE.

Si finalmente se consigue, la participación de todos los territorios europeos en un proceso de desarrollo equilibrado, policéntrico y sostenible, con igualdad de acceso a las infraestructuras y el conocimiento, podría erosionar la actual consistencia y plausibilidad de las teorías centro-periferia. Tal como plantea Copus (1998), los conceptos de esta teoría han sido fundamentales, al menos hasta la fecha, a la hora de explicar las pautas y tendencias del desarrollo regional, y están imbricados en el tejido de la política regional de la UE.

A pesar de estas argumentaciones, es comúnmente aceptado en la bibliografía sobre desarrollo económico regional en áreas accesibles que las mejoras tecnológicas y en infraestructuras, el entorno empresarial y los factores que influyen en el éxito de las empresas han sufrido importantes cambios durante la última década, la mayoría de ellos en la dirección de una reducción de las oportunidades y barreras directamente relacionadas con la distancia a los principales centros regionales de actividad económica.

Teniendo en cuenta estos cambios en el contexto socioeconómico que afecta a los indicadores de la perifericidad, se ha desarrollado, en el marco del trabajo de investigación, el concepto «*perifericidad no espacial*», que hace referencia a la creciente probabilidad de que existan territorios que muestren rasgos de desventaja que no esté asociada directamente a su localización geográfica. Esta «desventaja» es, en ese sentido, «no espacial» y, por tanto, puede producirse en territorios con diferente grado de accesibilidad.

La perifericidad no espacial puede producirse como consecuencia de un

conjunto de circunstancias o situaciones (Copus, 2001). Entre las más importantes están las siguientes: en primer lugar, una deficiente utilización de las NTIC; en segundo lugar, una configuración inadecuada o insuficiente de redes locales que ponen en contacto a las empresas, agencias de desarrollo y a los recursos globales de información y mercados; en tercer lugar, una configuración adversa del capital social y las estructuras institucionales que obstaculiza el desarrollo socioeconómico. Los efectos de la combinación de estas situaciones, o la simple actuación de una de ellas, actúan como un lastre para el desarrollo de cualquier territorio.

Siguiendo esta misma argumentación, deben existir también ventajas no espaciales (VnE) relacionadas, desde nuestro punto de vista, con variables como la participación en redes, el capital social, la gobernanza, etc., que tienen efectos benignos y contribuyen a incrementar las tasas de desarrollo económico y la calidad de vida en los territorios que las poseen. Algunas de estas VnE han tenido un impacto positivo durante mucho tiempo; de otro modo no se explica la aparición de regiones y ciudades periféricas dinámicas que han venido desafiando muchos de los requisitos funcionales estándar para el desarrollo socioeconómico. La pregunta que se plantea es qué importancia tienen en la actualidad estas VnE, en un momento en el que la distancia geográfica y los costes de transporte son un obstáculo cada vez menos importante para la actividad económica. En este sentido, *la finalidad principal del análisis de buenas prácticas es proporcionar recomendaciones prácticas para que los agentes clave del desarrollo económico local y regional puedan contribuir mejor a reforzar los elementos de VnE de sus regiones o, lo que es lo mismo, a reducir el impacto de los nuevos componentes de la perifericidad (PnE).*

Definimos los *agentes clave* como un conjunto de personas y colectivos que podemos clasificar en tres grupos principales: en primer lugar, los agentes económicos (empresarios, empresas, cooperativas, etc.); en segundo lugar, los agentes institucionales públicos (personal técnico, gobierno local y regional, etc.); por último, la sociedad civil (partenariados, organizaciones sin ánimo de lucro, ONG, asociaciones privadas, etc.).

En conclusión, se trata de contribuir a que los territorios aprovechen algunas de sus características para convertirlas en factores de competitividad, a la vez que amortiguan o previenen el impacto de posibles efectos secundarios contrarios al objetivo de cohesión económica y social en la UE.

## 7.2 Enfoque metodológico

### 7.2.1 Análisis bibliográfico

El análisis de la bibliografía existente ha sido la principal fuente primaria de obtención de recomendaciones y ejemplos con anterioridad a la implementa-

ción del trabajo de campo. Se realizó una revisión bibliográfica multidisciplinar y multilingüe. En consecuencia, se incorporaron contribuciones de disciplinas variadas como sociología, economía política, planificación territorial, turismo, economía, estudios de desarrollo local y regional, etc. Todas estas aportaciones se han integrado en un marco conceptual coherente con el concepto «central» de perifericidad.

La elaboración del marco conceptual, principalmente a partir de la revisión bibliográfica, se inició mediante la redacción de documentos conceptuales temáticos para cada uno de los NFDT (redes empresariales, NTIC, gobernanza, capital social, actividad turística). Posteriormente, se trabajó en la identificación de buenas prácticas recogidas en los documentos conceptuales temáticos (métodos, instrumentos, tecnologías, sistemas de organización, etc.).

Una vez que quedó bien definido lo que la bibliografía entiende por *buena práctica* en cada uno de los componentes de la PnE, se inició un proceso de selección de iniciativas ejecutadas con éxito por organizaciones y empresas de diferentes áreas periféricas de la UE, en las que quedaba patente la participación de variables consideradas como *buenas prácticas* en el análisis de la bibliografía. Esta tarea contó con las contribuciones de los diferentes equipos del proyecto mediante la búsqueda de iniciativas en sus contextos nacionales, lo que favoreció una ampliación del marco geográfico, una mayor variedad y cantidad de iniciativas detectadas.

Para la elaboración de este documento, las iniciativas detectadas se ordenaron, se utilizaron para ilustrar la argumentación sobre buenas prácticas en las secciones temáticas y, por último, se seleccionaron algunas para describirlas con mayor detalle como ejemplos específicos de buenas prácticas, debido a su poder explicativo y a que cumplían con el conjunto de criterios acordados para seleccionar ejemplos de «excelencia».

## 7.2.2 Recopilación de ejemplos de buenas prácticas en las áreas de estudio

A partir del análisis bibliográfico inicial, se desarrolló un procedimiento metodológico para recopilar ejemplos de buenas prácticas durante las tareas del trabajo de campo. El objetivo ha sido recopilar cinco ejemplos de buenas prácticas, idealmente uno por cada componente de la PnE. La recopilación de buenas prácticas en las regiones de estudio ha tenido como objetivo responder a las siguientes preguntas:

- i) ¿En qué medida encontramos en las áreas de estudio los tipos de buenas prácticas que se describen en la bibliografía? ¿Son similares? ¿Varían? ¿Se incluyen nuevos tipos?

- ii) ¿Se han encontrado prácticas que demuestran la existencia en las áreas de estudio de otros NFDT diferentes a los inicialmente considerados en el trabajo de investigación?
- iii) ¿Se han identificado malas prácticas?
- iv) ¿Compensa la existencia de BP en uno de los NFDT la ausencia, o incluso la existencia de malas prácticas, en otros (por ejemplo, redes empresariales eficientes y escasa utilización de las NTIC en un mismo territorio)?
- v) ¿Inhibe la ausencia de BP en un NFDT la existencia de BP en los otros factores?
- vi) ¿Existe algún factor sin cuya existencia no ocurre el desarrollo y el dinamismo de un territorio?

Con el fin de facilitar y estandarizar el trabajo, se desarrolló un formato para la recopilación de información sobre BP (anexo 9, véase CD adjunto). Dicho formato incluye diversos apartados y subapartados para guiar el trabajo de recogida de información hacia los elementos más significativos detectados en la bibliografía.

Se estableció como criterio general para la recogida de cinco ejemplos de BP en cada área de estudio, uno por cada NFDT considerado en el trabajo de investigación. Por motivos obvios, ha sido imposible encontrar ejemplos de BP en todos los territorios para todos los NFDT, aunque han existido territorios para los que se han encontrado más de una BP para un solo NFDT. Estas situaciones se han considerado aceptables dado que la propia naturaleza del éxito o fracaso de los territorios está íntimamente ligada al predominio o debilidad de algunos de estos factores.

Las 60 buenas prácticas descritas en el anexo 9 (véase CD adjunto) conforman una base de datos de ideas, proyectos y experiencias que cumplen los criterios iniciales de transferencia, replicabilidad y capacidad catalítica.

### 7.2.3 Criterios para la identificación de ejemplos de buenas prácticas

El concepto de *buen práctica* se refiere, en el marco del trabajo de investigación, a los métodos, herramientas, sistemas de organización, tecnología, etc., que contribuyen a alcanzar excelencia. Siguiendo la argumentación de expertos del proyecto Beep (2001a), las buenas prácticas derivan del análisis de ejemplos de funcionamiento excelente. La pregunta fundamental que cabe realizar para identificar buenas prácticas en una experiencia de éxito es: «¿cómo se ha realizado?».

Una vez que se ha entendido el proceso, pueden introducirse procedimientos similares en la propia organización, sector o territorio. La ventaja añadida es que la experiencia ya se ha realizado anteriormente por parte de otra organización,

sector o territorio y que, por tanto, es más fácil convencer a los propios interlocutores de los beneficios potenciales de incorporar la novedad (Beep, 2001b). En el marco de este trabajo de investigación, tal como se ha dicho anteriormente, los usuarios potenciales quedan definidos como un conjunto de personas y colectivos que se interesan por ideas sobre cómo llevar a cabo iniciativas que todavía no han puesto en funcionamiento y que están dispuestos a aprender de experiencias ya realizadas. Estos usuarios corresponden a tres grupos principales: los agentes económicos, los agentes institucionales públicos y la sociedad civil.

Los criterios para seleccionar ejemplos de funcionamiento excelente de los que se derivan buenos ejemplos y buenas prácticas son los siguientes:

- *Centrados en los componentes de la perifericidad no espacial.* Dado que nos interesa conocer la naturaleza cambiante de la perifericidad, que parece cada vez menos dependiente de la accesibilidad geográfica, deben ser iniciativas orientadas a características no espaciales que proporcionan efectos positivos para los territorios.

Por ejemplo, en relación con el impacto de las NTIC, se buscan iniciativas que emplean Internet de modo creativo. La finalidad es influir en la apertura de Internet, su utilización como instrumento operativo y para la potenciación de la implicación social, la colaboración y la retroalimentación.

Respecto de las redes de empresas, interesan proyectos de éxito gracias, en buena medida, a que las empresas implicadas han establecido relaciones verticales y horizontales potentes entre ellas y con otros agentes. En el tema de la gobernanza, se trata de identificar sistemas regionales o locales de gobernanza que abarquen instituciones de todo tipo, capaces de establecer relaciones entre los agentes locales, dado que este ha sido un elemento fundamental para la creación de las condiciones facilitadoras de la formación y crecimiento de las redes empresariales.

En relación con el capital social, interesan iniciativas que deban su éxito al papel positivo de la implicación de una amplia base social y a otros aspectos del capital social y humano.

Finalmente, en relación con la actividad turística, se trata de identificar casos de actividades turísticas integradas con éxito en el tejido económico existente en un territorio; es decir, con presencia de conexiones importantes con otros sectores económicos del área, con la participación de la sociedad local, y que cuente entre sus objetivos con el de beneficiar a la comunidad local.

- *Replicables.* Las iniciativas deben poder transferirse a otros territorios de la UE. En este sentido, las condiciones de transferencia, los procesos y costes deben ser «razonables». Por tanto, las características del área (demográficas, sociales, políticas y culturales) no deben ser excepcionales. Además, las condiciones técnicas, políticas y legales necesarias para repetir el ejemplo en un área diferente deben establecerse y ser



factibles. Los procedimientos de transferencia deben explicarse, ser prácticos y contar con una secuencia temporal. Los costes de transferencia deben estimarse y no deben exceder la capacidad de los agentes locales para financiar la iniciativa, bien ellos mismos, bien mediante el concurso de financiación pública o privada.

- *Capacidad catalítica*. En la medida que sea posible, interesan proyectos y experiencias que hayan obtenido financiación pública o privada, dado que la inversión de capital es uno de los factores clave en la consolidación, expansión y supervivencia de las iniciativas.
- «*De abajo arriba*». En la medida de lo posible, interesan proyectos y experiencias que generen beneficios compartidos por toda la sociedad local. Por lo tanto, las iniciativas seleccionadas deben surgir de la iniciativa local, de modo que será más fácil que respondan a los intereses y necesidades locales, y que estén en consonancia con las capacidades locales. Deben describirse las características de los grupos iniciadores de la experiencia y el motivo por el cual se ha emprendido la acción. Por otro lado, los proyectos seleccionados deben destacar por su capacidad de maximizar la retención de beneficios en el área. Deben describirse y cuantificarse, en la medida de lo posible, los grupos potencialmente beneficiarios.
- *Cooperativos*. Aunque algunos proyectos pueden responder a la visión personal de un líder o grupo de ciudadanos, su potencial se multiplica si han buscado la colaboración de organizaciones locales. En este sentido, el trabajo conjunto de las instituciones puede ser muy útil. Deben describirse los agentes implicados (nombre, tipo, función, competencias y contribuciones).
- *Innovadores*. Existe una relación directa entre la innovación y las buenas prácticas. Siguiendo la definición previa de BP, las expresiones de innovación suelen formar parte del concepto de PB (métodos o procesos originales). Sin embargo, el concepto de innovación depende de la escala de actuación: un elemento que es innovador en un territorio puede no serlo en otro.

## **7.3 Buenas prácticas y recomendaciones para contrarrestar las desventajas debidas a la perifericidad no espacial**

### **7.3.1 Recomendaciones y buenas prácticas - NTIC**

#### *Buenas prácticas relativas a las NTIC*

En relación con la utilización eficiente de las NTIC, las expectativas para las empresas de regiones rurales y periféricas son bastante menos optimistas que

las de las empresas localizadas en áreas centrales. Las primeras se han desarrollado en el marco de mercados locales, con elevados niveles de protección, y no se han adaptado a la competencia creciente que provoca la globalización. En comparación con las empresas localizadas en regiones centrales, en grandes ciudades o, incluso, en áreas rurales accesibles, las empresas de áreas periféricas o rurales remotas parten de una situación de desventaja. Barreras como la inexistencia de las infraestructuras necesarias, los mayores costes de los servicios telemáticos, y la falta de recursos y conocimiento para gestionar las NTIC sitúan a estas empresas en el límite de la viabilidad frente a la competencia creciente de los mercados urbanos.

Con el fin de contrarrestar estos riesgos, se han puesto en marcha diversas iniciativas públicas y privadas para convertir las empresas rurales y periféricas en participantes activas y competitivas de las oportunidades que ofrecen las NTIC. Un ejemplo es el comercio electrónico. Aunque se trata de un proceso lento, existen algunas iniciativas que merecen atención.

Frente al habitual problema de falta de demanda en las áreas rurales, Gillespie (1998) menciona el caso de *Stand Risi Partnership* en la región South West de Irlanda, que recibió una subvención de la UE y ha conseguido que todos los proveedores de servicios públicos del área actúen como un solo cliente para Broadband Communications Network. Del mismo modo, otros autores, como Madden *et al.*, (2000) y Parker (2000), hacen hincapié en el papel que pueden tener los gobiernos como catalizadores para la extensión de las telecomunicaciones a las áreas rurales periféricas, dado que las instituciones y servicios públicos pueden constituir una parte significativa de la demanda total de dichas áreas. En este sentido, el hecho de que las agencias públicas puedan funcionar como impulsores de la demanda (a través de su incorporación y uso) de redes de banda ancha es una posible solución a la falta de masa crítica en áreas rurales.

Por otro lado, el *Highlands and Islands Partnership Programme* (Escocia) se considera uno de los pocos programas con financiación pública que ha tenido éxito a la hora de reducir la brecha digital entre las áreas rurales y urbanas (Ovum, 2001). Este programa ha apoyado, entre otros, el establecimiento de la *Virtual University for the Scottish Highlands and Islands* (UHI). Uno de los principales objetivos de la UHI es incrementar el conocimiento y las destrezas de la región mediante la mejora de la capacidad de I+D y la transferencia tecnológica, especialmente en sectores económicos endógenos. De este modo, la UHI contribuye a la promoción del crecimiento sostenible de las empresas locales. La UHI ya está contribuyendo a frenar la emigración de jóvenes cualificados mediante la creación de más de 800 empleos cualificados permanentes ([www.inforegio.cec.eu.int/wbover/overstor/stories/uk/retd/st165\\_en.html](http://www.inforegio.cec.eu.int/wbover/overstor/stories/uk/retd/st165_en.html)).

El apoyo financiero del Fondo Social Europeo ha sido determinante para el éxito de *Brisa*, un proyecto incluido en la base de datos de buenas prácticas de

la Diputación de Barcelona ([www.diba.es](http://www.diba.es)), que se ha desarrollado en seis áreas rurales de Aragón. El principal resultado ha sido la creación de varios telecentros que ofrecen a las empresas apoyo técnico y formación relacionada con la implantación de las NTIC en las empresas rurales.

Un estudio sobre la difusión y adopción de nuevas tecnologías entre pequeñas empresas en cinco regiones del Reino Unido ha demostrado que la concentración de la toma de decisiones en el propietario o gerentes el principal motivo de la escasa implantación de las NTIC en las empresas (Southern y Tilley, 1999). Esta escasa implantación se debe a que los propietarios y gerentes no ven motivo para incorporar NTIC.

Esta conclusión queda patente en el caso de las empresas manufactureras irlandesas *Basta-Parsons* y *Porterhouse Ltd.*, seleccionadas por Enterprise Ireland para ser incorporadas en su base de datos de ejemplos de excelencia en *e-business*. En el caso de Basta-Parsons, el fax era el principal sistema de comunicación entre las oficinas y las fábricas, pero el volumen de papel circulante crecía alarmantemente. En el caso de Porterhouse Ltd., los clientes demandaban cada vez más poder contactar con la empresa a través del correo electrónico. Ambas empresas estaban concienciadas y decididas a poner los medios para resolver las ineficiencias de sus sistemas de comunicación tanto con sus clientes como dentro de la propia compañía. Con estas premisas, acudieron al Enterprise Ireland eBusiness Accelerator Fund, constituido por el gobierno irlandés para implementar el objetivo gubernamental de establecer un Plan de Acción para la Sociedad de la Información ([www.enterprise-ireland.com/ebusiness](http://www.enterprise-ireland.com/ebusiness)).

Debido a las desventajas que se plantean a las pequeñas empresas en los mercados electrónicos, Ba *et al.*, (2000) afirman que las instituciones públicas deben reconocer la importancia de apoyar a las PYME a generar una reputación, reconocimiento y confianza entre los consumidores. Los usuarios de sistemas de comercio electrónico tienden a confiar más en las grandes empresas a las que reconocen, mientras que las PYME parten con desventaja y deben generar esa confianza en el consumidor a partir de buenas prácticas. En este sentido, las pequeñas empresas pueden beneficiarse de acciones de cooperación y especialización. Estos autores sugieren que las pequeñas empresas deben desarrollar competencias centrales, colaborar con otras pequeñas empresas y diseñar productos destinados específicamente a cubrir la demanda única de consumidores específicos para competir eficazmente con las grandes empresas que son débiles en estos aspectos.

Esta estrategia es aplicada por *MacDonald's Smoked Produce*, otro caso de práctica de excelencia seleccionado en [www.ecommerce-scotland.org](http://www.ecommerce-scotland.org). Esta empresa se localiza en un pequeño pueblo pesquero de la costa oeste de Escocia. El elemento central de su estrategia es una página web que permite comercio electrónico. La página pretende atraer visitantes destacando el carácter único del producto (queso ahumado, caimán, canguro y cordero) y el servicio «a demanda», y tratando de conservar la imagen de servicio personalizado asociada a

las pequeñas empresas. De este modo, la empresa ha encontrado elementos de ventaja comparativa y, por tanto, de competitividad frente a otras empresas más grandes de áreas centrales (*www.smokedproduce.co.uk*).

Ba *et al.*, (2000) afirman, igualmente, que las pequeñas empresas deben utilizar empresas intermediarias de servicios digitales, dado que éstas ya han construido una marca con reputación reconocida y pueden ahorrar a las pequeñas empresas tiempo y dinero a la hora de comercializar su nombre, permitiéndoles concentrarse en el desarrollo del producto y en elementos de innovación.

Korsching y Bultena (1998) señalan que las relaciones internas y externas, junto con el liderazgo local, son elementos fundamentales para el desarrollo económico de una comunidad rural a través de las NTIC. Para que dicho plan estratégico en NTIC refleje las necesidades de toda la sociedad local, debe incorporarse al proceso de elaboración un amplio conjunto de agentes públicos y privados que conciencien a la población local del potencial de la implantación y utilización de estas tecnologías en las áreas rurales y periféricas (McMahon y Salant, 1999).

*Ejemplo específico de buena práctica (extraído del Beep Project, 2001b).  
Tele-Insula, servicios telemáticos para islas: Italia, Grecia, Portugal y Reino Unido*

Tele-Insula es un proyecto multinacional. Se inició en 1996 y finalizó en 1999. Ha recibido financiación del EC-Telematics Applications Programme.

El proyecto Tele-Insula se llevó a cabo para superar las dificultades específicas que afrontan las islas europeas para la implementación eficaz de aplicaciones y servicios relacionados con las NTIC. El proyecto ha demostrado con éxito el modo en que las islas pueden integrarse mejor en la Sociedad de la Información. El proyecto tuvo reflejo en la iniciativa MEDIS, iniciado en 2000 como parte del IST Programme, dirigido a analizar el impacto de las NTIC en el desarrollo regional en islas, regiones periféricas y regiones desfavorecidas.

El proyecto permitió la implantación de un conjunto mínimo de servicios de telecomunicaciones en cuatro islas (Skye, Lipari, Samos y Madeira) que cubrían servicios básicos de atención sanitaria, turismo, educación y formación. Se estableció igualmente una Red Europea de Servicios en Islas. En ambos casos, la oferta se diseñó a partir de un análisis de las necesidades del usuario.

Estos servicios se han convertido en instrumentos potentes que han contribuido a mejorar el funcionamiento social y económico en las islas. La tarea primera y fundamental fue, en todo caso, el análisis y comprensión de las necesidades de las comunidades isleñas y de la situación específica de cada isla o archipiélago.

Se utilizaron dos estrategias principales. La primera destinada a estimular y acompañar a la sociedad local a definir su grado de implicación e innovación; la segunda, a crear redes sociales alrededor de la innovación (<http://www.teleinsula.com/eisn>).

Los principales resultados obtenidos son:

- La integración de las islas en la Sociedad de la Información
- El desarrollo de aplicaciones, servicios e infraestructuras en las cuatro islas permitió generar experiencia en el manejo de NTIC entre los agentes locales.
- El establecimiento de un conjunto básico de servicios de atención sanitaria, turismo, educación y formación.
- El establecimiento del embrión de una Red Europea de Servicios en Islas.
- Experiencia práctica en estrategias para el reconocimiento y análisis de necesidades de los usuarios.
- Destrezas de gestión de proyectos.
- Un modelo para que otras islas determinen e implementen sus propias necesidades de servicios basados en NTIC.
- Desarrollo tecnológico:
  - Campus virtual Tele-insula (*e-learning*).
  - Hospital virtual.
  - Bases de datos turísticas.
  - Metodologías de enseñanza para escuelas.
  - Red Europea de Servicios a Islas.

### 7.3.2 Recomendaciones y buenas prácticas - Redes empresariales

#### *Buenas prácticas relativas a las redes empresariales*

La determinación del buen o mal funcionamiento de las empresas es compleja. Un buen funcionamiento suele estar relacionado con la rentabilidad, que puede medirse a partir de indicadores financieros que no siempre son positivos cuando se analizan pequeñas empresas. Por ejemplo, la generación de empleo no es un buen indicador del buen funcionamiento de una pequeña empresa, que es difícil de medir y no suele estar relacionado directamente con la creación de empleo. Por otro lado, también es cierto que la simple supervivencia de una empresa en un contexto de recesión económica generalizada es un signo de buen funcionamiento, incluso cuando los indicadores cuantitativos pudieran indicar lo contrario.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, numerosos estudios afirman que la participación en redes tiene efectos beneficiosos en el funcionamiento de las empresas. En consecuencia, las empresas, principalmente las de pequeño

tamaño, pueden superar las desventajas debidas a su tamaño mediante el acceso a recursos externos a través de redes (Havnes y Senneseth, 2001). Si esto es cierto, las pequeñas empresas que están muy implicadas en redes tendrán un mejor funcionamiento que las que no lo están (Ostgaard y Birley, 1996). También podrá afirmarse que el crecimiento de las empresas está positivamente relacionado con indicadores de elevada participación en redes como la pertenencia a asociaciones (Barkham *et al.*, 1996).

Havnes y Senneseth (2001) también encontraron relaciones entre la pertenencia a redes y la tasa de extensión geográfica de los mercados de las empresas, aunque no pudieron establecer relación con tasas elevadas de creación de empleo o de ventas. En este sentido, la pertenencia a redes parece que contribuye al logro de los objetivos a largo plazo de las empresas. Incluso las redes internas a la propia empresa generan buen funcionamiento y prosperidad, o lo que es lo mismo, las empresas con equipos directivos funcionan mejor que las que toman las decisiones sin estos equipos (Cachon, 1990).

Los beneficios derivados de la participación en redes pueden reconocerse en los resultados obtenidos por la red de 13 compañías de desarrollo local esparcidas por la cadena montañosa de *Pindos* en Grecia central. Esta red se estableció para incrementar la calidad de la oferta turística y de las actividades relacionadas. Se introdujo una marca de calidad (etiqueta) para los productos de la región y una marca especial de calidad para los productos turísticos. La red ha institucionalizado cinco categorías relacionadas con las infraestructuras básicas, servicios, gastronomía, arquitectura y protección ambiental. Se ha convencido a las empresas del sector turístico, y sectores relacionados del área, para que participen en los denominados *pactos territoriales de calidad*. Se han formalizado 11 pactos locales de calidad con más de 500 empresas participantes y se está trabajando en la formalización de otros tres. La red ha extendido también sus actividades a la certificación de otros productos locales y a la institución de una tarjeta de crédito que puede utilizarse con las empresas de la red. Todas estas actividades han conseguido un notable incremento del número de visitantes y de las compras de productos locales en el área ([www.oreivatein.com/page/mountains/p/pindos/e\\_pindos.htm](http://www.oreivatein.com/page/mountains/p/pindos/e_pindos.htm)).

Algunas políticas públicas han obtenido buenos resultados en la promoción de la innovación, la iniciativa empresarial y la participación en redes. Entre ellas, pueden destacarse los programas EUREKA y Europartenariat. El primero, a través del *subprograma EUCOPET* (European R&D Co-operation amongst Small and Medium sized Competitors), permite a competidores internacionales de tamaño similar compartir sus experiencias y aprender los unos de los otros. Según la información de Enterprise Ireland, la agencia pública dedicada a promover la actividad endógena en Irlanda, en 1999 la empresa rural *Ceramicx Ireland Ltd.*, localizada en el condado de Cork, colaboró con dos socios alemanes y uno italiano en el marco de este programa y valoró la experiencia muy positivamente dado que le permitió resolver algunos cuellos de botella tecnológicos de

la empresa de manera muy eficiente ([www.ceramiccx.com](http://www.ceramiccx.com)). Por otro lado, vale la pena hacer referencia a la lista de discusión *e-business discussion list* promovida por Enterprise Ireland ([www.enterprise-ireland.com](http://www.enterprise-ireland.com)) en la que las PYME irlandesas, expertos en NTIC y otros actores económicos y sociales intercambian sus opiniones y puntos de vista y solicitan consejo.

El programa *Europartenariat* proporciona apoyo a las PYME de áreas rurales y desfavorecidas para el desarrollo de relaciones con empresas de otras áreas, con el fin de favorecer la adquisición de conocimiento y tecnología. Además, la iniciativa comunitaria *LEADER* se ha calificado como un programa beneficioso dado que ha promovido la creación de relaciones de cooperación entre agencias de desarrollo y empresas en ámbitos rurales, que han contribuido a dinamizar la economía y la sociedad de esas áreas.

Las dos *rutas del vino* en áreas rurales de *Macedonia* y *el Peloponeso* (Grecia) son un claro ejemplo. Han recibido financiación del programa LEADER y de los Programas Operativos Regionales. Se trata de redes de empresas dedicadas a la producción, comercialización y promoción del vino. Las redes están formadas por diversos tipos de empresas como productores de uva, bodegas, artesanos, empresas de agroturismo, restaurantes, etc. Se trata de una red geográficamente extensa que abarca prácticamente toda la región. Gatti e Incerti (1997) afirman que las «rutas del vino» constituyen uno de los instrumentos más interesantes y útiles desarrollados en los últimos años en los países del sur de Europa para la puesta en valor de vinos típicos regionales.

Algunos tipos de redes como las verticales o las informales aparecen resaltadas en el análisis bibliográfico por su especial relevancia para el desarrollo de las áreas rurales. Kneafsey *et al.*, (2001) afirman que las redes verticales permiten a las empresas locales construir alianzas con consumidores, proveedores, distribuidores, comerciantes e instituciones localizadas fuera del área, y son esenciales para el desarrollo sostenible a largo plazo de un territorio periférico. Por otro lado, se cree que las redes informales (por ejemplo, las personales) también son de gran importancia. En consecuencia, los empresarios tendrán más éxito si poseen amplias relaciones sociales y contactos. Las redes personales funcionan como canales de acceso a la información, que pueden ser valiosos y exclusivos dado que proceden de diversas partes del sistema social y territorial (Granovetter, 1974). Goudis y Skuras (2001) explican las importantes funciones de las redes familiares en las regiones periféricas, dado que facilitan empleo a los miembros de la familia y amigos y proporcionan apoyo emocional.

### **Ejemplo específico de buena práctica**

*Extraído de Boyne, S.; Williams, F.; Hall, D.R. (en prensa): «On the trail of regional success: tourism, food production and the Isle of Arran Taste Trail», en Hjalager, A.M.; Richards, G. (eds.): Tourism and Gastronomy, Routledge, Londres.*  
*Arran Taste Trail* (Isla de Arran, Escocia)

La Isla de Arran se localiza en el estuario de Clyde, en la costa occidental de Escocia, y es accesible durante todo el año desde el puerto de Ardrossan, mediante un ferry que tarda aproximadamente una hora. Durante el verano, puede accederse, también por ferry, vía Rothesay, en la vecina isla de Bute, y vía Claonaig, en la península de Kintyre.

La actividad turística es importante en la isla. En 1999, se contabilizaron 256.000 visitantes que generaron 27 millones de libras. La isla posee buenas infraestructuras turísticas y una oferta desarrollada de actividades complementarias (senderismo, montañismo, golf, deportes acuáticos, etc.).

Las actividades agropecuarias se centran en la ganadería de vacuno y ovino. Buena parte del ganado vacuno de la isla pertenece a la variedad autóctona escocesa, aunque también hay un porcentaje de especies híbridas. Existen una decena de granjas que producen leche que se transforma en la propia isla en queso y helado. Los principales cultivos son la patata, los frutos del bosque y, en menor medida, algunas verduras de huerta.

La ruta Isle of Arran Taste Trail's tiene su origen en una iniciativa específica de Argyll y de la empresa local Islands Enterprise's (Food Initiative) dedicada a la promoción de productos locales de calidad con una demanda creciente. Este programa, coordinado por el Food Initiative Steering Group, también promueve la creación de vínculos entre la actividad turística y la industria agropecuaria (producción de alimentos y bebidas). El reconocimiento de la fuerza que pueden tener los vínculos entre estas dos industrias llevó a desarrollar el concepto de *trail* (ruta) como medio para explotar las posibilidades que ofrecen estos vínculos y favorecer a la economía local. Se seleccionó la Isla de Arran por la diversidad de productos alimentarios, la disponibilidad de una infraestructura turística desarrollada y los fuertes vínculos ya existentes entre ambos sectores.

La ruta pretendía promover la Isla de Arran como un destino turístico a partir de un producto basado en la calidad (de la atención y de los productos). La ruta incorpora toda la cadena de producción, desde la obtención de las materias primas (leche, verduras, carne) hasta el producto elaborado, e impulsa la cooperación entre estos agentes para mejorar la atención al turista y las relaciones entre nodos de la economía local. De este modo, la ruta pretende conseguir que el turista permanezca por más tiempo en la isla, recorra más lugares y realice futuras visitas.

Los objetivos específicos de esta iniciativa son:

- Mejorar los vínculos entre el sector turístico y el agroalimentario.
- Dar a conocer y concienciar a los turistas sobre la calidad, disponibilidad y usos de los productos alimentarios locales para mejorar su experiencia turística en la isla.
- Promover el uso de productos locales entre los comercios y restauración de la isla.



- Promover Arran como un destino ligado a los productos alimenticios de calidad.

La ruta viene detallada en una guía que incorpora una descripción de empresas de los sectores turístico y agroalimentario. La guía incluye ocho productores de alimentos, doce restaurantes y siete comercios. La posibilidad de incorporarse a la guía se ofrece sólo a quienes cumplen una serie de criterios, entre los que se incluyen estándares elevados de calidad en la producción y el servicio y, sobre todo, el compromiso de incorporar y promocionar los productos locales.

Se ha desarrollado también una imagen (logo) para los principales productos genéricos de la isla, que se utiliza con profusión en la guía y en las instalaciones de las empresas que aparecen en ella. Esta imagen se ha difundido también en los ferrys de acceso a la isla. La iniciativa se ha promocionado en prensa (*The Herald*, British Airways in-flight magazine *High Life*) y mediante el desarrollo de una página web que ofrece detalles sobre el contenido de la guía y otra información adicional como recetas, información para turistas en la isla, etc. ([www.tastetrail.co.uk](http://www.tastetrail.co.uk)).

La ruta recibe apoyo económico de la agencia de desarrollo económico escocesa Highlands and Islands Enterprise, a través de las empresas impulsoras locales Argyll e Islands Enterprise (AIE), que han aportado financiación adicional proveniente de la Iniciativa Comunitaria LEADER II. La mayor parte del trabajo de elaboración del proyecto recayó en el personal de AIE, que consiguió la participación de 27 empresas locales (con un objetivo inicial de 21 a 25). La mayor parte de los costes de gestión e implementación de la ruta recaen en la labor de valoración externa del producto que requiere de la contratación de un experto independiente. En la actualidad, la AIE opina que, para que la ruta continúe teniendo éxito, necesita mantener e incluso reforzar los estándares de calidad. En consecuencia, si deben elegirse objetivamente los miembros, será necesario contar con un asesor independiente. Es posible que esta estrategia sea revisada en el futuro, una vez que la ruta haya evolucionado y sea autosuficiente. Existen, además de este coste principal, otros costes secundarios como la elaboración de la guía, las promoción del producto, la administración general y el mantenimiento de la página web. El sector público ha proporcionado un apoyo financiero que cesará en el futuro y, en consecuencia, es prioritario encontrar soluciones para la sostenibilidad futura.

### 7.3.3 Recomendaciones y buenas prácticas - Gobernanza

#### *Buenas prácticas relativas a la gobernanza*

La revisión bibliográfica del tema de la gobernanza proporciona algunas ideas preliminares sobre qué podemos considerar como buena práctica.

La mayoría de autores reconoce que los territorios tendrán mayor capacidad para poner soluciones a sus problemas de desarrollo económico si activan los tres sectores (público, privado y asociativo), y si existen vínculos entre ellos. Hudson (1999) afirma que las regiones dinámicas poseen sistemas de gobernanza que abarcan instituciones de diversos ámbitos del sector público local y regional, y organizaciones del sector privado. En muchos lugares, las agencias de desarrollo local han traspasado las fronteras entre el Estado y la sociedad civil, lo que ha contribuido a crear condiciones favorables para la formación y consolidación de entornos empresariales.

Todos los agentes de un entorno regional deberían llevar a cabo medidas de política regional, de acuerdo con sus respectivas finalidades y sistema de valores. Cada agente representa una función diferente y complementaria. El desarrollo regional ya no está concebido a partir de una coordinación jerárquica, sino como un proceso general que proporciona a los tomadores de decisiones, a las agencias de desarrollo regional, a las empresas, etc., nuevas posibilidades para cooperar entre ellas (horizontalmente).

Como ejemplo para ilustrar estas ideas destaca el proyecto *Valle del Hierro*, en la comarca de Urola Garaia (País Vasco). Este proyecto recibió la calificación de «Best» en la United Nations International Competition of Best Practices for a Sustainable City (1998). Urola Garaia, que incluye tres municipios con un total de 30.000 habitantes, dependía casi exclusivamente de la industria siderúrgica hasta la crisis de la década de 1980, que provocó una intensa pérdida de puestos de trabajo y la consiguiente tendencia a la emigración. Por iniciativa de un grupo de ciudadanos concienciados con las malas expectativas para el futuro de la comarca se creó, con el apoyo de las autoridades locales, la Fundación Lenbur, que impulsó un proyecto de desarrollo, financiado parcialmente por el programa de la UE RESIDER II, cuyos principales objetivos eran potenciar la diversificación de la actividad económica del área, mejorar el entorno ambiental y proporcionar a la población oportunidades de formación para emprender nuevas actividades. Con el tiempo, la Fundación ha incorporado no sólo los tres ayuntamientos de la comarca sino también un conjunto de empresas, ONG, asociaciones, institutos de I+D, y otras organizaciones de fuera de la comarca, que colaboran con apoyo técnico, humano y financiero. Entre sus logros cabe destacar la creación de un Parque Natural de 10 km<sup>2</sup>, el establecimiento de un Museo Industrial y la puesta en funcionamiento de dos Centros de Formación (Ministerio de Fomento, 1999). El papel de las instituciones públicas debe consistir en actuar como gestores de redes, capaces de integrar políticas diferentes y de proporcionar asistencia técnica en la ejecución de varios proyectos. Tal como afirman Stöhr y Capellin, las instituciones públicas deben favorecer la circulación de información, facilitando el acceso y promoviendo las capacidades necesarias para utilizarla en el ámbito local. Además, las instituciones públicas deben proponer planes viables de integración de los agentes priva-

dos y proporcionar incentivos para la práctica de conductas de cooperación entre ellos (Capellin, 1997).

En lo que se refiere a procesos de gobernanza, la calidad reside en la acción colectiva. Una gobernanza regional eficaz requiere de los siguientes factores: foros bien diseñados y de intercambio de información, comunicación e interacción interpersonal fluidas, colaboración entre los actores a iniciativa propia y con objetivos claros, y coordinación flexible. Otros requisitos adicionales que contribuyen a mejorar la calidad de la gobernanza y al desarrollo territorial son: la existencia de una visión regional común, una estructura administrativa bien definida, procesos de comunicación transparentes, mecanismos de retroalimentación y entornos de trabajo atractivos.

Las experiencias de éxito demuestran que también es importante hacer hincapié en la planificación participativa, que requiere de una colaboración más intensa entre organizaciones, una función más fuerte y comunicativa de los técnicos y responsables del desarrollo regional, y un diseño más adecuado de las estructuras administrativas.

La Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònòmics i Locals, que actúa como un foro de discusión, elaboración y difusión de ideas sobre gobernanza y sistemas de gestión del gobierno regional y local, proporciona una interesante base de datos de buenas prácticas en el que destacan algunas iniciativas innovadoras en ámbitos rurales ([www.pisunyer.org](http://www.pisunyer.org)).

El municipio de *Marinaleda* (2.622 habitantes, en la provincial de Sevilla) puso en marcha en 1984, bajo el liderazgo del ayuntamiento, una serie de mecanismos para impulsar la participación activa de los ciudadanos para alcanzar objetivos individuales y comunes. En Marinaleda, a parte de un presupuesto municipal que no puede afrontar importantes demandas de los ciudadanos, las principales fuentes de ingresos de las familias son trabajos temporales, subsidios de desempleo y otras ayudas públicas. Los mecanismos de participación activa puestos en marcha han permitido impulsar la economía local.

El liderazgo del alcalde de Marinaleda explica la elevada participación en las reuniones convocadas en el ayuntamiento, alrededor de cien a lo largo de un año, y en las que participan entre 500 y 600 habitantes. El primer resultado fue la participación de los vecinos (incluido el alcalde y la corporación local), por turnos, en la gestión de los residuos sólidos urbanos. A continuación se estableció la idea de los «Domingos de Trabajo» que congregan entre 100 y 300 vecinos para llevar a cabo servicios a la comunidad como jardinería, acondicionamiento de calles, etc. Posteriormente se ha desarrollado un plan de vivienda en el que los propios vecinos han construido alrededor de 170 casas en un régimen de «auto-construcción tutelada», en el que el ayuntamiento proporciona el material y todo el apoyo técnico necesario. De este modo, el coste de obtención de una vivienda de 4 habitaciones y 90 m<sup>2</sup> es fácilmente asumible por la población local.

([www.eurosur.org/OLEIROS/coodes/maneras/ceh2/bpes24.html](http://www.eurosur.org/OLEIROS/coodes/maneras/ceh2/bpes24.html); [habitat.aq.upm.es](http://habitat.aq.upm.es); [www.dipusevilla.es/ayun/marinale/general.htm](http://www.dipusevilla.es/ayun/marinale/general.htm)).

Aunque la existencia de incentivos políticos puede ser fundamental para atraer empresas a áreas periféricas, Armstrong y Taylor (2000) afirman que los gobiernos nacionales europeos han reducido los incentivos destinados a favorecer la localización de las empresas en determinados territorios. Hudson (1999) señala que gran parte del crecimiento industrial de las regiones europeas ha tenido poco o nada que ver con las políticas e incentivos regionales. En este sentido, no parece que las regiones dinámicas dependan de este tipo de ayudas, sino más bien pueden estar beneficiándose de las consecuencias espaciales de otras políticas no espaciales como las relacionadas con la calidad de los entornos empresariales, los sistemas de innovación y las actividades de I+D (European Commission, 1996).

En consecuencia, debería producirse un cambio hacia políticas horizontales capaces de incrementar la competitividad de los entornos locales en los que desarrollan su actividad las empresas. Esto significa, como afirma Capellán (1997), diversos tipos de medidas: en primer lugar, las que afectan a los recursos internos de las empresas (entre otros, la promoción de la creación de nuevas empresas, educación vocacional y receptividad hacia la innovación); en segundo lugar, medidas dirigidas a potenciar las relaciones o redes a escala regional (entre otras, la identificación de nuevos agentes en el sistema productivo regional, la promoción de servicios avanzados a empresas, la promoción de nuevas formas de cooperación público-privada); en tercer lugar, medidas dirigidas a potenciar las relaciones o redes a escala interregional (por ejemplo, la promoción de una política de *marketing* regional y de cooperación interregional o internacional).

En lo que se refiere a nuevas formas de cooperación público-privada, de nuevo aparece la iniciativa comunitaria LEADER como ejemplo de éxito. Los resultados de un estudio empírico llevado a cabo en diversas áreas de España indican que los grupos de acción local se han consolidado y han funcionado adecuadamente desde el establecimiento de LEADER. Con anterioridad, la falta de recursos financieros era una amenaza constante y un obstáculo para la ejecución de los proyectos de estos grupos (Esparcia *et al.*, 2001).

### ***Ejemplo específico de buena práctica***

*Extraído y adaptado de la Fundació Carles Pi i Sunyer. Banco de Buenas Prácticas*

*Calvià: Agenda Local 21 (Islas Baleares)*

Calvià es una ciudad de aproximadamente 38.000 habitantes localizada en Mallorca. Se trata de un municipio turístico que ha sufrido los efectos del estancamiento de la demanda turística a inicios de la década de 1990. Como conse-

cuencia de ello, el ayuntamiento inició una nueva línea de trabajo consistente en el diseño e implementación de un Plan de Excelencia Turística que, entre otros resultados, permitió la recuperación de un área costera extensa. En 1995, el gobierno local decidió expandir este nuevo enfoque a otras áreas tomando como centro el factor ambiental. Se decidió diseñar un *Plan Estratégico Integrado a Largo Plazo* para Calvià. La Agenda Local 21 permitió establecer dicho plan para todos los sectores locales con la utilización de criterios de sostenibilidad.

El documento inicial incluía los siguientes objetivos:

- Preservar el entorno natural y marítimo.
- Promover un proceso de desarrollo a partir de la utilización sostenible de los recursos, priorizando la restauración del patrimonio histórico y cultural, y evitando nuevas construcciones turísticas innecesarias.
- Modernizar y mejorar la calidad del entorno urbano y de la infraestructura turística.
- Modernizar el sector turístico y dar respuesta a las nuevas demandas.
- Crear condiciones que estimulen una mayor integración social, calidad de vida y participación activa de los ciudadanos.
- Asegurar que la acción municipal se realiza en coordinación con otros niveles de gobierno y organizaciones privadas y de la sociedad civil.

Se delimitaron seis áreas temáticas clave: población y calidad de vida; entorno natural local; patrimonio cultural e histórico; turismo, economía local y diversificación; sistema territorial; y sectores ambientales estratégicos. Se establecieron grupos de expertos para cada área temática que trabajaron con una metodología de escenarios alternativos:

- Se tomó como «situación inicial» la previa al inicio del proyecto Calvià: Agenda Local 21.
- El «escenario tendencial» es el resultante de dos décadas de mantenimiento de las tendencias que caracterizan la situación previa.
- El «escenario óptimo» es el resultante de dos décadas de restricción de crecimiento urbano, restauración de edificios ya construidos y reorientación de políticas locales hacia criterios de sostenibilidad.
- La comparación entre estos dos escenarios permitió detectar oportunidades y riesgos en cada uno de ellos y determinar la opción más positiva para el futuro. Se elaboró un informe para cada área temática de estudio con actuaciones para la implementación de la opción deseable.

Se promovió la participación ciudadana en todas las etapas del proceso. Se constituyó un Foro de Consulta de Ciudadanos con 150 representantes de diferentes ámbitos y sectores de la sociedad. Además, se organizaron comisiones ciudadanas para cada área temática.

El resultado final del trabajo de este foro y de los expertos fue un «Documento para el Debate» que incluía y sintetizaba las principales propuestas de la Agenda Local 21. Este documento fue distribuido ampliamente y reforzado con una encuesta posterior que permitió evaluar el grado de identificación y las preferencias de la población en relación con las actuaciones sugeridas en el documento.

Por último, se elaboró un documento final que reflejaba las opiniones y sugerencias transmitidas por la población local, con un total de 10 líneas estratégicas, 40 iniciativas y 15 acciones intermedias.

La implementación de la iniciativa se puso en marcha en 1995 y permanece todavía en funcionamiento. Ha inspirado a otros municipios y escalas de gobierno en España ([www.calvia.com/calvia/agenda/clocal21.htm](http://www.calvia.com/calvia/agenda/clocal21.htm)).

### 7.3.4 Recomendaciones y buenas prácticas - capital social

#### *Buenas prácticas relativas al capital social*

A pesar de que existe alguna controversia sobre el papel del gobierno como creador de capital social, con algunos autores que afirman que las instituciones públicas no están capacitadas para desarrollar esta función, Hall (1999) afirma que los gobiernos británicos han realizado esfuerzos importantes para asegurar el desarrollo de la acción comunitaria voluntaria, mediante la implicación de voluntarios, junto con profesionales, en la provisión de servicios sociales. De este modo, la implicación activa del gobierno contribuye a la construcción de capital social.

También en relación con la función de las instituciones públicas, Warner (1999) destaca que los programas estructurados de forma jerárquica son menos susceptibles de construir capital social que los programas descentralizados que favorecen la participación ciudadana y están diseñados en función de las necesidades locales. En este sentido, la iniciativa comunitaria LEADER puede constituir un buen ejemplo por su enfoque centrado en la participación ciudadana, los agentes socioeconómicos locales y regionales, y el establecimiento de vínculos entre organizaciones públicas y privadas.

La importancia de la interacción local puede apreciarse en el caso de *Byssbon Village Co-operative* (Suecia), un caso recopilado por el proyecto Beep (2001b). Byssbon es una cooperativa comunitaria que se organiza como una asociación económica. Pertenece a los habitantes de tres localidades, Ollsta, Fagerland y Högarna, del condado de Jämtland. La población total es de 130 personas. La historia de Byssbon se inicia a mediados de la década de 1980. En esos momentos, el área perdía población, no había oportunidades de empleo, la escuela y la tienda de ultramarinos estaban en riesgo de cierre, y existía un desánimo generalizado entre los ciudadanos. El trabajo conjunto en

la restauración de la vieja escuela llevó a la población a un sentimiento de implicación en un proyecto común destinado a lograr un incremento de la población, las oportunidades de empleo y la conservación del medio ambiente. La cooperativa Byssbon se fundó en 1987 para capacitar a la sociedad local a responsabilizarse del desarrollo de su comunidad. Se puso en marcha un proyecto, financiado parcialmente por la UE, para lograr un mayor desarrollo y capitalizar los logros. A parte de conseguir el mantenimiento del servicio de ultramarinos local, se ha construido una panadería tradicional, tres casas y un hogar para jubilados. Se han mantenido la escuela y se le ha incorporado un servicio de guardería. Byssbon ha construido un puente, una pista de hielo, y tiene un servicio de alquiler de canoas y botes en el lago Halasjön. En conjunto, a través de la cooperativa Byssbon la sociedad local ha creado un sistema de democracia participativa y un sentimiento de pertenencia y unidad. La población se ha incrementado en un 20% y la tasa de empleo en un 15% desde 1987.

Sin olvidar la importancia del capital social «horizontal», que es el resultado creado por los vínculos entre la sociedad y el gobierno local, la teoría y la práctica del desarrollo rural y regional nos recuerda la necesidad de complementar estas redes locales exclusivas con vínculos con entidades regionales o estatales. Estos vínculos, que van más allá de la esfera local, pueden producir efectos multiplicadores positivos.

Un caso en el que los vínculos han ido más allá del entorno local es *Schäferigenossenschaft*, en Arnach (Alemania), que es también una cooperativa cuyo perfil fue seleccionado por FVECTA (Federación Valenciana de Cooperativas de Trabajo Asociado) entre las mejores cooperativas europeas. La historia de *Schäferigenossenschaft* se inicia en un área rural cuyos habitantes pretendían permanecer allí, y aprovecharon la existencia de áreas agrícolas no cultivadas en la región. *Schäferigenossenschaft* se especializó en la producción, procesado y comercialización de todo tipo de productos orgánicos provenientes del ganado ovino. Desde 1979, han logrado proporcionar empleo estable y bien retribuido a sus 22 empleados (socios y no socios), y han ofrecido oportunidades de formación a sus miembros. *Schäferigenossenschaft* ha creado una asociación paralela que se nutre de los beneficios de la cooperativa y coopera con universidades de países en vías de desarrollo (Nicaragua, Sri Lanka) para llevar a cabo proyectos sobre las posibilidades y limitaciones de las cooperativas para afrontar la pobreza en esos países. *Schäferigenossenschaft* proporciona apoyo técnico y financiero a 10 cooperativas en Nicaragua y ha sido capaz de recoger unos 10.000 \$ al año en donaciones a esta causa (FVECTA, 1997).

Otro ejemplo interesante es *Rural Forum* de Escocia, una red de personas y organizaciones que agrupa buena parte de los intereses rurales de Escocia. *Rural Forum* trabaja con un buen número de comunidades rurales escocesas. Recientemente, ha promovido un sistema de transporte comunitario mediante un vídeo de la experiencia de *Ettrick & Yarrow Community Council* que ha

mantenido un servicio público de autobús en el área durante más de 10 años. Del mismo modo, está desarrollando un partenariado con la Scottish Association of Small Scale Broadcasters para impulsar un servicio de radio para mejorar la comunicación en el área ([www.official-documents.co.uk/documents/scottish/r-frame/frasec2f.html](http://www.official-documents.co.uk/documents/scottish/r-frame/frasec2f.html)).

Por otro lado, el capital humano, frecuentemente señalado como uno de los resultados del capital social, supone un estímulo para impulsar la participación activa de la sociedad en problemas y proyectos comunes. De este modo, se cree que la reforma educativa británica entre 1950 y 1990 ha mantenido el nivel de participación en asociaciones cívicas a pesar de las presiones contrarias, y Hall (1999) afirma que este tipo de implicación se incrementó de forma exponencial entre las mujeres.

### *Ejemplo específico de buena práctica*

*Extraído y adaptado de FVECTA, 1997*

Reconociendo que el capital social no se refiere sólo a las cooperativas, se presenta el caso de:

*Sherkin Island Co-operative (Sherkin Island, Irlanda)*

Esta cooperativa se fundó en 1982 con la finalidad principal de proporcionar a las mujeres de una comunidad rural los medios básicos para lograr la autosuficiencia económica a través de la acción colectiva y el apoyo mutuo.

El área de trabajo corresponde al condado de Cork y el principal medio de actuación es la venta de artesanía local. Proporciona beneficios sociales y económicos a sus socios y clientes, por ejemplo, la promoción del desarrollo económico y social del entorno local. La cooperativa ha permitido reducir el número de intermediarios entre los productores y el consumidor final para incrementar el valor añadido que permanece en el área.

*La cooperativa mantiene estrechos vínculos (incluyendo la localización en las mismas instalaciones) con la Sherkin Island Development Agency, la agencia de desarrollo que coordina las actuaciones en pro del desarrollo económico y social de la isla. Mantiene, igualmente, un punto de venta de sus productos. Ha sido miembro activo del Irish Handicraft Council y participa en ferias y cursos de formación de esta institución. También pertenece a la Federación de Islas Irlandesas.*

Las principales ventajas comparativas de Sherkin Island Co-operative son, en primer lugar, el precio, un 30-50% más barato que el del resto de productores, ya que se suprimen los intermediarios al poseer tienda propia; en segundo lugar, la autenticidad de sus productos, realizados por artesanos locales y diferentes de la mayoría de los productos artesanos comercializados; en tercer lugar, la imagen atractiva relacionada con una producción de un territorio rural e isleño que, de acuerdo con sus miembros, es una de las potencialidades principales.



Sherkin Islan desempeña un papel activo en la comunidad local. Es un referente para la actividad económica y social local, proporciona a la población de la isla la sensación de que están participando en la economía nacional e incrementa su autoestima y respeto.

La cooperativa mantiene vínculos con otras cooperativas a través del intercambio de ideas y de soluciones a problemas comunes. Todo ello contribuye a incrementar la viabilidad de las cooperativas más pequeñas.

### 7.3.5 Recomendaciones y buenas prácticas - Actividad turística

#### *Buenas prácticas relativas a la actividad turística*

El concepto de *sostenibilidad* proporciona un marco amplio y comprehensivo de qué puede considerarse buenas prácticas, dado que incluye objetivos ecológicos, sociales y económicos interdependientes (EC, 2001), y hace hincapié en la necesidad de mantener un equilibrio entre los tres tipos de objetivos. La vulnerabilidad de los recursos y la creciente complejidad de la demanda exigen «un sistema de planificación turística a largo plazo que respete el bienestar de las sociedades locales, del visitante y de la industria turística» (OECD, 1994: 3).

En las áreas rurales y periféricas, el desarrollo sostenible del turismo requiere tomar en consideración diversos aspectos. Hall *et al.*, (1998) consideran que los siguientes factores son clave para el éxito de la actividad turística en áreas rurales:

- Iniciativas públicas y privadas eficaces.
- Recursos naturales y culturales propios desarrollados.
- Compromiso sincero con la sociedad local.
- Definición clara del nicho de mercado.
- Adecuada integración en los procesos globales.

En este sentido, las características de un modelo turístico de baja intensidad recogen los temas clave que debe tener en cuenta una práctica sostenible: inserción en la realidad local, uso respetuoso de los recursos locales, desarrollo para el beneficio de la comunidad local, integración, etc.

Algunos ejemplos de turismo rural en España se recogen en la bibliografía por su carácter sostenible. *TURAL*, la Asociación para el Desarrollo del Turismo Rural en los Valles de Sobrarbe y Ribagorza (Aragón), es uno de estos ejemplos. Se trata de una asociación privada creada a finales de la década de 1980. La fuerte crisis de las áreas rurales, con importantes pérdidas de población, envejecimiento y deterioro de la economía local, llevó a una iniciativa endógena para impulsar la actividad económica y su diversificación. El punto de partida consistió en un curso de formación financiado por la UE. A través de esta iniciativa se consiguió cualificar a varios jóvenes para establecer

su propia empresa y se interesó en esta posibilidad a otros. La asociación negoció con el gobierno regional la puesta en marcha de diversas medidas económicas para la restauración de casas para turismo rural. El personal de la asociación (financiado por la administración pública) recorrió los pueblos del área para informar y promocionar la creación de actividades relacionadas con el turismo rural. Esto supuso el inicio del desarrollo de una importante red de actividades turísticas en la región, impulsada principalmente por gente joven que, de este modo, encontraba una oportunidad de empleo.

En la *guía para autoridades locales para producir turismo sostenible* (1998), la Organización Mundial de Turismo (WTO) proporciona pautas para las autoridades locales en la tarea de tomar decisiones en relación con la planificación, desarrollo y gestión del turismo en la escala local:

- Se aboga por el desarrollo de una escala y modelo de turismo apropiados para el entorno y la sociedad local. En este sentido, los desarrollos a pequeña escala son más apropiados para las áreas rurales y periféricas, mientras que las áreas urbanas pueden asimilar desarrollos más intensivos.
- Es importante que el turismo se desarrolle gradualmente. Ello permite que la población local tenga suficiente tiempo para adaptarse y que puedan valorarse adecuadamente los impactos ambientales y sociales.
- Deben impulsarse los vínculos intersectoriales para mejorar los beneficios económicos que repercuten en la localidad.
- El gasto turístico puede incrementarse mediante varias técnicas, por ejemplo, mejorando las posibilidades de consumo en el entorno local, incrementando las atracciones turísticas en número y calidad, ofreciendo información suficiente y clara de estas posibilidades.
- La implicación de la sociedad local es un aspecto clave. Las autoridades locales deben favorecer la participación y gestión de la población local en las empresas turísticas mediante programas de financiación y asesoramiento. La sociedad local debe poder participar en el proceso de planificación y gestión turística y debe comprender las razones que motivan el desarrollo turístico como estrategia para el área.
- Debe ponerse en marcha un sistema de evaluación continua de la actividad turística para valorar los impactos ambientales y socioeconómicos, con el fin de asegurar la sostenibilidad turística.

Un ejemplo de buena práctica en intervención de los gobiernos locales y regional en la promoción del turismo en áreas rurales es la *Red de Casas Rurales de Navarra*. La Consejería de Turismo del gobierno regional de Navarra impulsó la creación de esta red a finales de los años 1980. El principal atractivo es el alojamiento en casas rurales habitadas. Los técnicos regionales desarrollaron la definición del producto, diseñaron el marco legal y proporcionaron

información, apoyo técnico y formación a los empresarios potenciales interesados. El principal factor de éxito fue el papel de un grupo de expertos que escogió varias áreas piloto para testar el proyecto. Se creó una oficina central de reservas y una guía de alojamientos rurales; ambas iniciativas fueron fundamentales para impulsar la demanda. El gobierno regional proporcionó importantes apoyos mediante subvenciones para incrementar la calidad de los alojamientos al tiempo que se mantenía el respeto por la arquitectura tradicional.

Butler y Hall (1998) apoyan estas recomendaciones: «Los tomadores de decisiones deben identificar y reconocer los elementos que configuran una base adecuada para el turismo y que permiten que esta actividad se integre adecuadamente en el tejido rural de un lugar concreto» (1998: 256).

La OECD (1994) destaca la necesidad de contar con otros aspectos clave como:

- El desarrollo de un entorno empresarial ambientalmente sostenible.
- Liderazgo.
- La provisión y gestión de infraestructuras.
- La investigación sobre el desarrollo y gestión del turismo rural, en particular en lo que se refiere a aspectos del mercado turístico.

Los Scottish Thistle Awards, promovidos por el Scottish Tourist Board, constituyen una base de datos importante de buenas prácticas en turismo rural. Por ejemplo, el ganador del premio cultural del año 2000, Shetland Arts Trust: Summer 'n Sessions, atrajo a más de 5.000 visitantes durante 1999 a Shetland. Esta iniciativa comprende un importante número de eventos culturales musicales. Su finalidad es recuperar la música tradicional y ha permitido la creación de nuevas oportunidades para artistas locales ([www.shetland-music.com](http://www.shetland-music.com)).

### *Ejemplo específico de buena práctica*

*Extraído y adaptado de Ministerio de Fomento, 1999  
Vía Verde La Sierra (Cádiz y Sevilla)*

En 1982, la Diputación de Cádiz financió la realización de un estudio económico integral de un área montañosa y periférica de la provincia de Cádiz. En este *Estudio Integral de la Serranía Gaditana*, los autores sugieren la posibilidad de utilizar el recorrido del ferrocarril inacabado entre Jerez y Almagren como vía verde.

El proyecto Vía Verde de la Sierra finalizó tras un segundo estudio de viabilidad realizado por la Diputación de Cádiz. La idea fundamental era reutilizar el trayecto para reactivar económicamente un área caracterizada por importantes problemas de declive rural. Se decidió recuperar 67 km de vía verde de un total de 120 km de recorrido ferroviario inicial. Estos 67 km dis-

curren a través de tres áreas de alto valor ambiental (Colas de los Embalses de Arcos, Bornos, Reserva Natural del Peñón de Zaframagón), dos ríos (Guadalete, Guadalporcún), tres pueblos considerados de especial interés dado su patrimonio cultural y arquitectónico, aparte del bello paisaje agrario tradicional que enmarca todo el recorrido.

El proyecto recibió subvención del gobierno regional y de la Fundación Ferrocarriles Españoles. La ejecución del proyecto se inició en 1993. Se fueron añadiendo algunas otras organizaciones como los grupos ecologistas de Cádiz, ayuntamientos del área, otras ONG y el gobierno central. La participación ciudadana se consideró fundamental para el éxito del proyecto. Se restauraron las estaciones de ferrocarril y se convirtieron en centros de servicios. Las obras de restauración se llevaron a cabo por jóvenes locales mediante programas de escuelas-taller. Se planificó igualmente la reforestación de parte del área, también realizadas por población local. Se decidió publicitar la Vía Verde como un camino natural paisajísticamente atractivo para cicloturismo, senderismo y otras actividades similares. El número de turistas que visita el área se ha incrementado un 80%. Se ha proporcionado formación a 270 personas en diferentes tareas relacionadas con construcción y restauración paisajística, y se han llevado a cabo 19 intervenciones ambientales en el paisaje.

El proyecto de la Vía Verde de la Sierra ha supuesto la colaboración y coordinación entre diferentes escalas de gobierno, es decir, numerosos ayuntamientos, dos diputaciones, el gobierno regional y el gobierno central, que se reconoce como uno de los principales factores de éxito.

La inversión total ha sido de 4,2 millones de euros, principalmente provenientes del gobierno central, la Diputación de Cádiz y el gobierno regional.

## **7.4 Ejemplos de buenas prácticas detectados en el marco del proyecto ASPIRE**

### **7.4.1 Introducción**

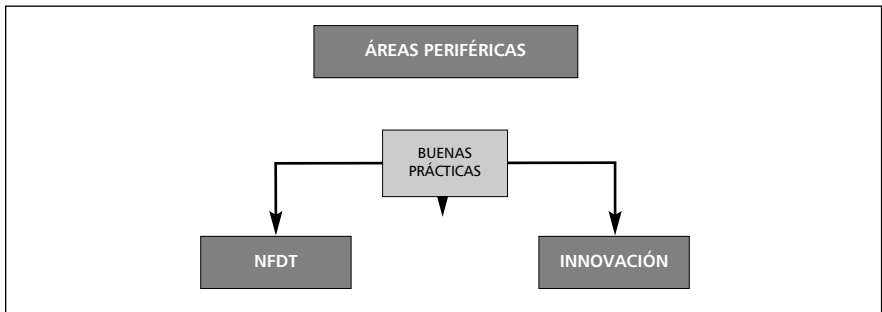
En este apartado, se presentan los resultados de la colección de ejemplos de buenas prácticas obtenidos a partir del trabajo de campo llevado a cabo en el proyecto. La finalidad es comparar la naturaleza y características de las BP descritas en la bibliografía con lo que ocurre en la realidad de las áreas de estudio.<sup>1</sup>

1. Las principales preguntas que han dirigido esta parte del trabajo de investigación son las siguientes:

- i. ¿En qué medida encontramos en las áreas de estudio los tipos de buenas prácticas que se describen en la bibliografía? ¿Son similares? ¿Varían? ¿Se incluyen nuevos tipos?

De acuerdo con lo descrito en el apartado metodológico, el objetivo era detectar cinco BP en cada región de estudio del proyecto (un total de 60 BP), y hacerlas coincidir, en la medida de lo posible, con los cinco componentes de la perifericidad no espacial que se estudian en el proyecto (los NFDT: redes empresariales, NTIC, gobernanza, capital social y actividad turística). Como ya se dijo, este objetivo no se ha alcanzado exactamente, más por lo que se refiere a la orientación de las BP detectadas que en cuanto a su número. Se ha aceptado este hecho como reflejo de la orientación de un área determinada hacia unos u otros factores de desarrollo territorial como base de su estrategia.

La finalidad del trabajo de investigación condiciona el ámbito de las buenas prácticas en dos aspectos: por un lado, una delimitación espacial o territorial que excluye áreas urbanas y se concentra en áreas periféricas desde un punto de vista espacial o «no espacial»; por otro lado, un enfoque en cinco áreas temáticas, los denominados *nuevos factores de desarrollo territorial*. Por tanto, las BP incluidas en este apartado pueden definirse como métodos, procesos o soluciones innovadores frente a problemas comunes de áreas periféricas desde un punto de vista espacial o «no espacial», que están relacionadas con, al menos, uno de los cinco NFDT.



**Figura 7.1** Los componentes de las buenas prácticas

*Fuente:* elaboración propia.

- ii. ¿Se han encontrado prácticas que demuestran la existencia en las áreas de estudio de otros NFDT diferentes a los inicialmente considerados en el trabajo de investigación?
- iii. ¿Se han identificado malas prácticas?
- iv. ¿Compensa la existencia de BP en uno de los NFDT la ausencia, o incluso la existencia de malas prácticas, en otros (por ejemplo, redes empresariales eficientes y escasa utilización de las NTIC en un mismo territorio)?
- v. ¿Inhibe la ausencia de BP en un NFDT la existencia de BP en los otros factores?
- vi. ¿Existe algún factor sin cuya existencia no ocurre el desarrollo y el dinamismo de un territorio?

Se ha obtenido un total de 54 BP, 26 de las cuales corresponden a áreas tipo A (periféricas y relativamente dinámicas), y 20 a áreas tipo B (accesibles y relativamente estancadas). El tema más frecuente es el de redes empresariales e innovación (15 BP), mientras que los menos recurrentes son los de NTIC y capital social (9 casos) (tabla 7.1).

Se han detectado diferencias entre los dos tipos de área: en las áreas tipo A, se registra un mayor predominio de BP relacionadas con las redes empresariales y la innovación; en las áreas tipo B, las BP están más equilibradas entre los cinco temas.

**Tabla 7.1** Buenas prácticas detectadas en el proyecto AsPIRE

	NTIC	Gob.	Cs	Turismo	RE-I
Áreas «A»	5	5	4	4	8
Áreas «B»	4	6	5	6	7
Total	9	11	9	10	15

Fuente: elaboración propia.

#### 7.4.2 Análisis de buenas prácticas del proyecto AsPIRE - Capital social

Diez de las buenas prácticas del proyecto tienen como principal objetivo la promoción del capital social. Tres de estas BP no han alcanzado todos sus objetivos iniciales (una en Irlanda, IR1, y dos en España, SP3 y SP4). Dos países (Alemania y Grecia) no han identificado BP centradas en capital social, aunque el tema aparece como objetivo secundario en algunos otros casos.

De forma general, las BP centradas en capital social han permitido una serie de logros:

- Mejora de la formación de la población.
- Mejora de la cualificación de la mano de obra local.
- Promoción de la capacidad emprendedora.
- Creación de redes educativas locales.
- Creación de redes locales de promoción económica.
- Creación de nuevas oportunidades de empleo.
- Promoción de la acción común en pro del desarrollo local.
- Incremento de la oferta cultural.
- Creación de foros públicos de participación ciudadana.
- Mejoras en el estatus social de la mujer, especialmente en relación con el acceso al mercado de trabajo.
- Mejora de la oferta de ocio.

Por otra parte, el capital social también se ha entendido como un facilitador de la cooperación ciudadana en objetivos comunes. En este sentido, la existencia de un capital social bien desarrollado parece estar en la base de la consolidación de buenas prácticas relativas a la promoción de otros NFDT.

Se han identificado dos enfoques principales en las BP centradas en el capital social: por un lado, las que se inician a partir de un capital social preexistente que necesita articulación o refuerzo; por otro lado, las buenas prácticas que pretenden crear nuevo capital social en áreas donde existe una clara deficiencia.

Ejemplos de BP centradas en capital social son: IR2, IR3, FL1, FL2, SC1, SC2, SP1, SP2 (ver anexo 9, véase CD adjunto).

### 7.4.3 Análisis de buenas prácticas del proyecto AsPIRE - Gobernanza

Se han detectado diez BP cuyo tema principal es la gobernanza. Dos de ellas están en una etapa de ejecución temprana que no permite una evaluación adecuada y, por ello, no se han incorporado a la tabla 7.1.

El análisis de las BP en gobernanza distingue entre estructuras y acciones: por un lado, las buenas prácticas en gobernanza suelen proponer formas nuevas o innovadoras de gobernanza que implican la creación de nuevas organizaciones, agencias o formas de organización; por otro lado, estas buenas prácticas también proponen objetivos de actuación generales que se convierten en la finalidad última de la BP y que deben alcanzarse a través de las nuevas estructuras creadas.

Las características de las nuevas estructuras que se proponen son las siguientes:

- Cooperación formal entre ciudades vecinas (mancomunidades, etc.).
- Partenariados locales que incluyan empresarios, instituciones públicas locales, organizaciones sociales, etc. (GAL, etc.).
- Consorcios para apoyar y promover las empresas locales. Estas organizaciones actúan y se organizan como empresas.
- Organizaciones sectoriales que incorporen agentes con intereses en un determinado ámbito, problema o actividad.
- Foros locales abiertos a toda la sociedad para la discusión y acción de planificación estratégica local.

Siempre existen vínculos importantes entre las nuevas estructuras creadas y la función de promoción económica local. Por lo tanto, las empresas privadas son, teóricamente, el primer objetivo de actuación, en relación con la consideración de la localización de actividad económica como principal factor de desarrollo.

En todos los casos analizados parece claro que las nuevas estructuras tratan de cubrir deficiencias existentes en la actuación de los gobiernos locales, principalmente debidas a la poca flexibilidad. Estas nuevas estructuras desarrollan un nuevo enfoque del concepto de cooperación público-privada. El caso de Finlandia es especialmente relevante en este sentido, donde amplios grupos de agentes locales y supralocales participan en partenariados para el desarrollo incluso en áreas en las que la gobernanza no es el principal objetivo.

Ejemplos de BP centradas en la gobernanza: SP3, SP4, SC3, SC4, FL3, FL4, GR1, GR2, IR5

#### 7.4.4 Análisis de buenas prácticas del proyecto AsPIRE - Nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (NTIC)

Nueve de las buenas prácticas recopiladas se centran en las NTIC. Hay una importante concentración en Escocia (4), mientras que no se ha encontrado ningún caso en Grecia.

El análisis de los objetivos indica que las BP centradas en las NTIC se dirigen principalmente a promover el uso de las NTIC entre diversos colectivos. Los colectivos más recurrentes son:

- Población que no tiene acceso a equipamiento informático.
- Población general.
- Empresas locales.
- Empresarios.
- Proveedores de servicios públicos y privados.
- Comerciantes y comercios.
- Clientes de empresas.

Estas BP persiguen tres objetivos principales:

- Mejorar la competitividad de las empresas locales.
- Promover el uso de Internet entre la población local.
- En menor medida, mejorar la prestación de servicios públicos a la población local.

Las NTIC contribuyen a mejorar la competitividad de las empresas de dos modos: por un lado, a través de la mejora de la producción o de sistemas de comercialización; por otro lado, a través de la mejora de la capacitación mediante la formación y el trabajo en red.

Ejemplos de buenas prácticas centradas en las NTIC: GR4, GR3, SP5, SC5, SC7, SC8, IR6, FL5, FL6.



### 7.4.5 Análisis de buenas prácticas del proyecto AsPIRE - Redes empresariales e innovación

Las redes empresariales y la innovación constituyen el centro de atención de 13 buenas prácticas. Se trata del tema dominante y existe, además, una importante concentración en las regiones alemanas (cinco casos).

Se detectan dos tipologías principales en función de las características de las redes empresariales: por un lado, redes y colectivos de empresas en torno a un sector económico particular. Un ejemplo que aparece en diversas BP es el de la industria maderera (FL7, GR9, SC4). Por otro lado, redes multisectoriales que agrupan varios sectores y un amplio rango de instituciones y organizaciones.

Existen algunos ejemplos de prácticas empresariales muy innovadoras que han contribuido a la consolidación de redes de proveedores y clientes.

Las redes detectadas agrupan empresas de tamaño pequeño y mediano, integradas en el tejido económico local. Normalmente, construyen algún tipo de partenariado o mecanismo de cooperación para actuar frente a problemas comunes. Estas formas de cooperación han detectado beneficios importantes. Los principales son los siguientes:

- Incremento de las sinergias entre empresas del área.
- Efecto compensatorio de la ausencia de servicios a empresas en un área particular.
- Control de ciclos completos de producción.
- Mejora de la formación y cualificación de empresarios.
- Mejora de la calidad de los productos.
- Creación de empleos de calidad.
- Reducción de costes de transacción.
- Atracción de nueva actividad económica al área.

Las buenas prácticas recogidas confirman que el desarrollo de las empresas es equivalente al desarrollo económico de un territorio (esto es incluso más evidente en los casos de Grecia que pertenecen a la implementación de LEADER). En varios casos, las redes empresariales contribuyen a explotar un recurso natural del área de forma sostenible, desempeñando una función de protección ambiental (GR6, GR7, GR8, FL7 o SC9). Además, estos casos suelen contribuir a superar una situación de estancamiento o declive en la actividad económica de referencia.

### 7.4.6 Análisis de buenas prácticas del proyecto AsPIRE - Turismo

La actividad turística y el desarrollo del turismo son el tema central de 10 buenas prácticas. La distribución geográfica de este grupo de BP es bastante equilibrada.

Las BP en turismo implican métodos efectivos para: (i) reformar y modernizar estructuras turísticas deficientes (GR10, IR8, FL9), y (ii) promover la actividad turística en lugares en que el nivel de desarrollo actual de esa actividad es bajo (IR9, SP8, SP9).

Los métodos para alcanzar estos objetivos tienen un elemento en común: la promoción de la sostenibilidad ambiental en relación con la consideración del entorno local como uno de los recursos clave del desarrollo (paisaje, recursos naturales, etc.). Este factor subyace en todas las actuaciones de desarrollo y está presente en muchas de las BP de los diferentes temas (GR 10, FL 9, SP 8, IR 8, etc.). Parece que la protección y la valoración medioambiental se considera esencial para el desarrollo sostenible a largo plazo de los territorios rurales y periféricos.

Los principales objetivos específicos de las buenas prácticas en turismo son:

- Desarrollo de un destino turístico coherente.
- Incremento del número de visitantes.
- Desarrollo de productos locales.
- Desarrollo de estrategias turísticas integradas.
- Creación de nuevas empresas.
- Puesta en valor de recursos ambientales.
- Formación de la población local en turismo.
- Mejora de la cooperación entre diferentes grupos de interés para lograr una estrategia de desarrollo turístico.
- Incremento del uso de las NTIC.

Las buenas prácticas centradas en la actividad turística toman en consideración, en mayor medida que otras, la necesidad de estrategias de desarrollo integradas para el territorio. La actividad turística es considerada como un factor clave de desarrollo, pero insuficiente en sí mismo. La visión del territorio es más holística que en otras prácticas. En relación con esta concepción, son mucho más frecuentes las referencias a conceptos como «estrategia integrada de desarrollo», «cooperación multisectorial», «partenariado», «sostenibilidad a largo plazo» y «visión común».

#### 7.4.7 Análisis de buenas prácticas del proyecto AsPIRE - Análisis de elementos transversales: innovación y capacidad de transferencia

##### *Innovación*

La innovación es un factor clave en la definición de buenas prácticas, dado que es una condición fundamental que exista un modo diferente de hacer las cosas o de mejorar los resultados con los mismos recursos. Las soluciones imaginativas a los problemas territoriales generan valor añadido a estas buenas prácticas.

Es necesario vincular la innovación a una escala territorial concreta. Un aspecto o elemento innovador en un territorio puede ser común y utilizado en otro lugar. Por lo tanto, el concepto de qué puede ser considerado innovador no puede aplicarse del mismo modo a todas las áreas de la UE, incluso a todos los países o regiones de un país. En todo caso, cuando el enfoque es de un tipo de áreas concretas (rurales y periféricas), la realidad territorial presenta rasgos comunes y, por tanto, el concepto de innovación es básicamente similar.

La tabla 7.2 confirma que la mayoría de buenas prácticas pueden etiquetarse como «innovadoras» en la escala regional, pero no más allá. Por tanto, la idea o concepto desarrollado en la buena práctica es nueva en el área de referencia (suele ser una comarca o conjunto de comarcas), pero ya ha sido desarrollada o utilizada en otros ámbitos de la UE. Sin embargo, existen 17 BP que son innovadoras en el ámbito nacional y 4 BP que pueden considerarse innovadoras a escala internacional. Estas últimas constituyen experiencias pioneras en el campo del desarrollo territorial (GR7, IR6, SC5 y SP3).

Merece especial atención un grupo de iniciativas que surge como consecuencia de la implementación de la iniciativa comunitaria LEADER. Diferentes características del «método LEADER» contribuyen a la aparición de varias BP asociadas a esta iniciativa: (i) el hecho de que se ejecuten en territorios rurales y periféricos; (ii) la existencia de un periodo extenso de implementación que ha permitido la consolidación de un buen número de proyectos; (iii) el apoyo preferente a proyectos innovadores; (iv) la promoción de partenariados público-privados y de otras formas innovadoras de gobernanza; (v) la promoción del capital social a través de acciones y proyectos. En todo caso, el tipo de innovación de estas BP suele ser a escala regional, ya que, entre otras actuaciones, se promueve el intercambio de experiencias y la transferencia de conocimiento entre territorios rurales.

Las innovaciones pueden también clasificarse según el grado de complejidad. En este caso, podemos hablar de tres niveles: (i) el grado más bajo de complejidad consiste en una mejora del producto final, en el que no cambian las estructuras de producción y en el que la innovación se refiere sólo a las características del producto final; (ii) el grado intermedio de complejidad consiste en la mejora del producto final y del proceso para alcanzar ese producto (este tipo de innovaciones necesita de mayores cambios estructurales en el proceso de producción); (iii) por último, el grado más elevado de complejidad se refiere a innovaciones complejas que implican cambios radicales en las estructuras con influencia en el desarrollo del territorio, y afecta a toda la sociedad local.

**Tabla 7.2** Escala de la innovación

<b>Internacional</b>	<b>Nacional</b>	<b>Regional</b>	<b>Local</b>	<b>No es innovadora</b>
4 BP	17 BP	24 BP	7 BP	0 BP

*Fuente:* elaboración propia.

Sólo 9 de las BP recopiladas en el marco de la investigación representan una mejora del producto final (el nivel más elemental de complejidad). Por lo general, se trata de la provisión de servicios o la mejora en la producción en un sector particular. Por otro lado, 22 BP alcanzan un nivel intermedio de complejidad en la innovación, que hace referencia a la inclusión de cambios significativos en el proceso y las estructuras de producción; es decir, una modificación y/o creación de nuevas organizaciones, partenariados o instituciones. Por último, 21 de las BP recopiladas corresponden al nivel más elevado de complejidad en la innovación, que incluye cambios fundamentales en estructuras sociales locales, la creación de nuevas instituciones, organizaciones o mecanismos de cooperación.

Estas buenas prácticas son principalmente el resultado de la cooperación entre los sectores público y privado (38 ejemplos), mientras que los ejemplos que implican sólo a uno de estos sectores son más limitados (7 en cada caso). Este hecho contribuye a confirmar la complejidad de los procesos territoriales que requieren la cooperación de los diversos agentes y colectivos locales.

**Tabla 7.3** Tipologías de innovación

Tipo de innovación		Ámbito de la innovación	
Nuevo producto	9 BP	Público	7 BP
Nuevo proceso	22 BP	Privado	7 BP
Integrada	21 BP	Ambos	38 BP

Fuente: elaboración propia.

En resumen, el concepto de innovación es clave cuando hablamos de buenas prácticas. Los ejemplos recopilados muestran un buen nivel de innovación, una innovación que se promueve esencialmente a partir de la cooperación local.

### *Capacidad de transferencia*

Uno de los requisitos de las buenas prácticas es que deben ser replicables y, por tanto, trasladables a otras áreas, al menos en el ámbito de la UE. En este sentido, las condiciones para la traslación de práctica deben ser «razonables». Por tanto, las características del área (demográficas, sociales, políticas y culturales) no deben ser tan excepcionales que no puedan repetirse en otras áreas periféricas. Además, las condiciones técnicas, políticas y legales requeridas para «repetir» la BP en otro territorio deben determinarse y ser factibles. Los procedimientos de transferencia deben explicarse con el mayor detalle posible. Por último, deben estimarse los costes de implantación de la BP y no deben exceder la capacidad de los agentes locales para financiar la iniciativa, bien por sí mismos, bien a través de la obtención de financiación.

La tabla 7.4 muestra diferentes parámetros de transferencia de la colección de buenas prácticas. Estos parámetros incluyen: (i) las condiciones técnicas requeridas; (ii) las condiciones políticas requeridas; (iii) las condiciones legales requeridas; (iv) la existencia de procesos complejos necesarios para replicar la BP. La tabla divide las BP en función de sus costes económicos.

Los costes económicos de las BP suelen ser elevados. En muchos casos, se sitúan entre 1 y 50 millones de euros. El motivo de estos elevados costes es la complejidad asociada a la mayoría de los procesos de desarrollo. En todo caso, se han recogido 13 prácticas cuyos costes iniciales están por debajo del millón de euros. En todo caso, la estimación de los costes de ejecución es muy difícil. Por este motivo, casi la mitad de los ejemplos no incluyen esta estimación.

Las condiciones técnicas necesarias para la implementación de la BP suponen un obstáculo potencial para la transferencia de la buena experiencia. La mayoría de los ejemplos recopilados incluyen este tipo de condicionantes, aunque el nivel de demanda depende del área temática considerada. De este modo, las BP relacionadas con las NTIC son muy exigentes en las condiciones técnicas necesarias para la implementación, en relación con la necesidad de contar con infraestructuras y equipamiento de NTIC adecuados. En otros ámbitos, los requerimientos técnicos son variados, desde la disponibilidad de alguna materia prima o recurso concreto (FL7, SC4, SP9, GR7, etc.), hasta la presencia de redes empresariales consolidadas (FL5, FL6, IR1, GR2, SP5, etc.). Un porcentaje importante de ejemplos (20%) requiere condiciones técnicas más básicas (existencia de suficiente mano de obra, disponibilidad de servicios de banda ancha, etc.)

Las condiciones políticas constituyen un factor secundario en relación con la capacidad de transferencias de las BP. Más del 70% de los ejemplos recopilados no requieren ninguna condición política. Sólo el 2,4% de ellas requieren una condición específica como la existencia de un pacto político entre los municipios participantes (SP3), o la necesidad de contar con una estructura formal de cooperación (SC3). Algunos ejemplos apuntan a la necesidad de tener un gobierno democrático y estable (IR6), un requerimiento obvio en el contexto de la UE, pero no así en otros ámbitos territoriales.

Por otro lado, las condiciones legales tienen una importancia relativa. El 27% de los ejemplos tienen este requerimiento en la forma de alguna figura legal o normativa de aplicación. Sin embargo, en la mayoría de los casos, la figura legal o normativa tiene la misma legislación en la mayoría de los países y, en consecuencia, no debe constituir un obstáculo importante.

El otro factor primario para la capacidad de transferencia es la presencia de procesos complejos que deban seguirse para la correcta ejecución de la BP. Más de la mitad de los ejemplos recopilados (62%) incluyen dicha necesidad. En casos de Escocia, Alemania y España, la mayoría de las BP son sencillas y no requieren de procesos complejos previos a la iniciación de la práctica. Sin embargo, en otros casos, especialmente de Grecia y Finlandia, se describen pro-

cesos largos y complejos que deben ocurrir con antelación a la implementación de la BP (GR1, GR2, SC11, SC1, SP3, SP4, FL10, FL3, IR5, IR3, GR1, GR10, etc.). Un 16% de los ejemplos no incluyen información sobre este aspecto.

**Tabla 7.4** Capacidad de transferencia de las BP

Presupuesto o valor estimado-total de la BP / n.º de BP		Condiciones técnicas	Condiciones políticas	Condiciones legales	Procesos complejos
< 50.000 €	2	Sí	Sí	Sí	Sí
50.000-99.000 €	6	60,5%	2,4%	27%	62%
100.000 - 1 millón €	5	No	No	No	No
1 millón - 50 millones €	18	17,6%	73%	57,4 1%	5%
> 50 millones de €	2	Ns/nc	Ns/nc	Ns/nc	Ns/nc
Ns/nc	21	23%	24,6%	15,6%	23%

Fuente: elaboración propia.

## 7.5 Síntesis y conclusiones

La finalidad de esta sección ha sido encontrar elementos de buena práctica relacionada con el desarrollo económico en áreas rurales y periféricas. El análisis bibliográfico y el trabajo de campo han sido las dos principales fuentes de información utilizadas.

En relación con la revisión bibliográfica, los expertos suelen abogar por determinados enfoques (que podríamos denominar «buenas prácticas», «recomendaciones» o «pautas») como mecanismos para la implantación de la sociedad de la información, un turismo sostenible e integrado, capital social funcional, democracia participativa y redes empresariales productivas. Sin embargo, permanecen dudas sobre los aspectos prácticos de estos enfoques y su aplicabilidad en todas las circunstancias.

Además, los ejemplos de buenas prácticas presentados, extraídos principalmente de bases de datos de buenos ejemplos que han obtenido premios en

diferentes concursos, o que están incluidas en bases de datos institucionales, o presentadas de forma resumida en publicaciones, carecen de información esencial sobre las mismas. Su descripción suele realizarse de un modo lineal y, con frecuencia, se ocultan detalles clave relacionados con temas trascendentales como el marco temporal, los recursos financieros necesarios, las debilidades de la iniciativa, las dificultades encontradas y los resultados prácticos.

La investigación ha perseguido solucionar estas carencias mediante la recogida de ejemplos de buenas prácticas en las áreas de estudio. A partir de una batería de preguntas se han documentado buenas prácticas en gobernanza, capital social, turismo, gestión y promoción de las NTIC, y redes empresariales, tanto a escala de política regional como en empresas particulares. La finalidad última ha sido entender cómo pueden superarse las barreras a la promoción de estos factores con el fin de mejorar el desarrollo económico territorial.

Mediante la recopilación de ejemplos específicos de buena práctica en los cinco factores de desarrollo territorial mencionados, se ha analizado el aspecto clave de capacidad de transferencia. Se necesitan varios elementos para asegurar una capacidad de transferencia adecuada de estas buenas prácticas. Algunos de estos factores son fáciles de transferir, pero en otros casos, las dificultades son evidentes.

## Bibliografía

- ARMSTRONG, H.; TAYLOR, J. (2000): *Regional Economics and Policy*. (3.<sup>a</sup> ed.), Blackwell Publishers, Oxford - Malden.
- BA, S.; WHINSTON, A.B.; ZHANG, H. (2000): «Small companies in the digital economy», en Brynjolfsson, E.; Kahin, B. (eds.): *Understanding the Digital Economy*, MIT Press, Londres, pp. 185-200.
- BARKHAM, R.; GUDGIN, G.; HART, M.; HANVEY, E. (1996): *The Determinants of Small Firm Growth: An Inter-regional Study in the United Kingdom 1986-90*, Jessica Kingsley, Londres.
- BEST EUROPE PRACTICES. BEEP PROJECT (IST-2000-26224) (2001a): *Deliverable D1.1 Revised project design concept and methodology*, marzo.
- BEST EUROPE PRACTICES. BEEP PROJECT (IST-2000-26224) (2001b): *Deliverable D3.1 Analysis and Specification of Indicators*, agosto.
- BOYNE, S.; WILLIAMS, F.; HALL, D.R. (in press): «On the trail of regional success: tourism, food production and the Isle of Arran Taste Trail», en Hjalager, A.M.; Richards, G. (eds.) *Tourism and Gastronomy*, Routledge, Londres.
- BRYDEN, J.; BOLLMAN, R. (2000): «Rural employment in industrialised countries», *Agricultural Economics*, 22 (2), pp. 185-197.
- BUTLER, R.; (1998): «Introduction», en Butler, R.; Hall, C.M.; Jenkins, J. (eds.): *Tourism and Recreation in Rural Areas*, John Wiley and Sons, Nueva York, pp. 1-19.

- BUTLER, R.; HALL, C.M. (1998): «Conclusion», en Butler, R.; Hall, C.M.; Jenkins, J. (eds.): *Tourism and Recreation in Rural Areas*, John Wiley and Sons, Nueva York, pp. 249-258.
- CACHON, J.C. (1990): «Entrepreneurial teams: A categorisation and their long-term evolution», en *Journal of Small Businesses and Entrepreneurship*, vol. 7 (4), pp. 3-12.
- CAPELLIN, R. (1997): «Federalism and the network paradigm: guidelines for a new approach in national regional policy», en Danson, M. (ed.): *Regional Governance and Economic Development* (European Research in Regional Science, n.º 7), Pion Limited, Londres.
- COMMINS, P.; MEREDITH, D. (2001): *Conceptual Paper on Social Capital*, Deliverable 5, AsPIRE Project (QLK5-2000-00783), EU Fifth Framework Programme
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2001): *Second Report on economic and social cohesion*, Luxemburgo, Office of Official Publications of the European Communities.
- COPUS, A. (1998): «Peripherality and Peripherality Indicators», paper for the Indicators of Northern Peripherality Workshop. Nordregio - The Nordic Centre for Spatial Development.
- COPUS, A. (2001): «From core-periphery to polycentric development; concepts of spatial and aspatial peripherality», en *European Planning Studies*, 9 (4), pp. 539-552.
- ESPARCIA, J.; NOGUERA, J.; BUCIEGA, A. (2001): *Agrupaciones locales para el desarrollo rural integrado en España. Guía de recomendaciones prácticas*. Uderval - Universidad de Valencia.
- EUROPEAN COMMISSION (1996): *First Cohesion Report*, CEC, Bruselas.
- EUROPEAN COMMISSION (2001): *A Framework for Indicators for the Economic and Social Dimensions of Sustainable Agriculture and Rural Development*, EC.
- FVECTA (1997): *Coopexcel. Una visión europea del éxito del cooperativismo de trabajo asociado. Cooperativas excelentes: 27 casos*, Ed. Fvecta.
- GATTI, S.; INCERTI, F. (1997): «The wine routes as an instrument for the valorisation of typical products and rural areas», en *Proceedings of the 52<sup>nd</sup> EAAE Seminar: Typical and Traditional Productions: Rural Effect and Agro-Industrial Problems*, Parma (Italia), 19-21 junio, pp. 213-224.
- GILLESPIE, A. (1998): *Rural Development and the Information Society - Final Report*, South West Ireland, 8-9 julio.
- GOUDIS, A.; SKURAS, D. (2001): *Conceptual Paper on Business Networks*, Deliverable 3, AsPIRE Project (QLK5-2000-00783), EU Fifth Framework Programme.
- GRANOVETTER, M.S. (1974): *Getting a job*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- GRIMES, S.; LYONS, G. (1994): «Information technology and rural development: unique opportunity or potential threat», en *Entrepreneurship & Regional Development*, 6, pp. 219-237.



- GRIMES, S. (2001): *Conceptual Paper on IST*, Deliverable 2, AsPIRE Project (QLK5-2000-00783), EU Fifth Framework Programme.
- HALL, P. (1999): «Social Capital in Britain», en *British Journal of Political Science*, 23(2), pp. 417-461.
- HALL, C.M.; JENKINS, J.M. (1998): «The policy dimensions of rural tourism and recreation», en Butler, R.; Hall, C.M.; Jenkins, J. (eds.): *Tourism and Recreation in Rural Areas*, John Wiley and Sons, Nueva York, pp. 19-42.
- HAVNES, P.A.; SENNESETH, K. (2001): «A Panel Study of Firm Growth among SMEs in Networks», en *Small Business Economics*, 16, pp. 293-302.
- HETLAND, P.; MEIER-DALLACH, H.P. (eds.) (1998): *Domesticating the World Wide Webs of Information and Communication Technology*, European Commission, Luxemburgo.
- KNEAFSEY, M.; ILLBERY, B.; JENKINS, T. (2001): «Exploring de Dimensions of Culture Economies in Rural West Wales», en *Sociologia Ruralis*, 41, pp. 296-310.
- HUDSON, R. (1999): «What Makes Economically Successful Regions in Europe Successful? Implication for Transferring Success from West to East», en *Economic Geography Research Group Working Paper Series*, 99/01, Londres.
- KORSCHING, P.F.; BULTENA, G.L. (1998): «Telecommunications and Rural Community Development: defining a Role for Applied Sociolgy», en *Journal of Applied Sociology*, 15 (1), pp. 134-162.
- LAKSO, T.; KAHILA, P. (2001): *Conceptual Paper on Governance*, Deliverable 4, AsPIRE Project (QLK5-2000-00783), EU Fifth Framework Programme.
- MADDEN, G.; SAVAGE, S.J.; COBLE-NEAL, G.; BLOXHAM, P. (2000): «Advanced communications policy and adoption in rural Western Australia», en *Telecommunications Policy*, 24, pp. 291-304.
- MCMAHON, K.; SALANT, P. (1999): «Strategic planning for telecommunications in rural communities», en *Rural Development Perspectives*, 14(3), pp. 2-7.
- MINISTERIO DE FOMENTO (1999): *Segundo Catálogo Español de Buenas Prácticas. Ciudades para Vivir. Hábitat 2*.
- NEELY, A.; HII, J. (1999): *The Innovative capacity of firms*, Report commissioned by the Government Office for the East of England. Center for business performance, Judge Institute of Management Studies, University of Cambridge.
- NEWTON, K. (1997): «Social Capital and Democracy», en *American Behavioural Scientist*, 40 (5), pp. 575-586.
- OECD (1994): *Tourism Strategies and Rural Development*, OECD, París.
- OSTGAARD, T.A.; BIRLEY, S. (1996): New venture growth and personal networks, en *Journal of Business Research*, vol. 36, pp. 37-50.
- OVUM (2001): *Broadband network infrastructure in the Highlands and Islands – Final Report for the Highlands and Islands Partnership Programme*.
- PARKER, E. (2000): «Closing the digital divide in rural America», en *Telecommunications Policy*, 24, pp. 282-290.

- RICHARDS, C.; BRYDEN, J. (2000): «Information technology and rural development in the Scottish Highlands and Islands: a preliminary review of the issues and evidence», en *Geocarrefour: Revue de Géographie de Lyon*, 75(1).
- SOUTHERN, A.; TILLEY, F. (1999): «Small firms and information and communication technologies (ICTs): towards a policy of ICT's usage», en *New Technology, Work and Employment*, 15(2), pp. 138-154.
- SWARBROOKE, J. (1992): «Towards Sustainable Rural Tourism, Lessons from France», en *Tourism Intelligence Papers*, A-65, noviembre, Insights, ETB.
- TECHNICAL ANNEX: AsPIRE PROJECT (QLK5-2000-00783), EU Fifth Framework Programme.
- TREATY OF AMSTERDAM, [europa.eu.int/abc/obj/amst/en](http://europa.eu.int/abc/obj/amst/en).
- WARNER, M. (1999): «Social Capital Construction and the Role of the Local State», en *Rural Sociology* 64(3), pp. 373-393.
- WILLIAMS, F. (2001): *Conceptual Paper on Tourism*, Deliverable 6, AsPIRE Project (QLK5-2000-00783). EU Fifth Framework Programme.
- WOOLCOCK, M. (1998): «Social Capital and Economic Development: Towards A Theoretical Syntheses and Policy Framework», en *Theory and Society*, 27, pp. 151-208.
- WTO (1998): *Guide for Local Authorities on Developing Sustainable Tourism*, WTO, Madrid.
- [www.calvia.com/calvia/agenda/clocal21.htm](http://www.calvia.com/calvia/agenda/clocal21.htm)
- [www.ceramiccx.com](http://www.ceramiccx.com)
- [www.diba.es](http://www.diba.es)
- [www.dipusevilla.es/ayun/marinale/general.htm](http://www.dipusevilla.es/ayun/marinale/general.htm)
- [www.ecommerce-scotland.org](http://www.ecommerce-scotland.org)
- [www.enterprise-ireland.com/ebusiness](http://www.enterprise-ireland.com/ebusiness)
- [www.eurosur.org/OLEIROS/coodes/maneras/ceh2/bpes24.html](http://www.eurosur.org/OLEIROS/coodes/maneras/ceh2/bpes24.html);
- [www.inforegio.cec.eu.int/wbover/overstor/stories/uk/retd/st165\\_en.html](http://www.inforegio.cec.eu.int/wbover/overstor/stories/uk/retd/st165_en.html)
- [www.official-documents.co.uk/documents/scottish/r-frame/frasec2f.html](http://www.official-documents.co.uk/documents/scottish/r-frame/frasec2f.html)
- [www.oreivatein.com/page/mountains/p/pindos/e\\_pindos.htm](http://www.oreivatein.com/page/mountains/p/pindos/e_pindos.htm)
- [www.pisunyer.org](http://www.pisunyer.org)
- [www.shetland-music.com](http://www.shetland-music.com)
- [www.smokedproduce.co.uk](http://www.smokedproduce.co.uk)
- [www.teleinsula.com/eisn](http://www.teleinsula.com/eisn)

## **PARTE 4**

# **ANÁLISIS DE POLÍTICAS CON IMPACTO EN LA PERIFERICIDAD**



# 8 **Análisis de políticas con impacto en la perifericidad espacial y no espacial**

Joan Noguera Tur y  
Vicente Ferrer Sanantonio

Este capítulo contiene los resultados del análisis de la actuación pública en relación con la perifericidad espacial y no espacial. El capítulo se divide en dos partes: en la primera se describe y valora el marco de actuación actual de la UE en relación con la perifericidad espacial y no espacial; en la segunda parte se presenta un análisis de la percepción subjetiva de una muestra de sesenta expertos locales sobre la eficacia de las políticas y programas pasados y presentes para el desarrollo territorial, y la estrategia óptima de cara al futuro.

## **8.1 Las políticas de la Unión Europea para contrarrestar la perifericidad espacial y no espacial**

Este capítulo constituye la primera parte de la sección dedicada al análisis de políticas de la UE que tienen impacto en la perifericidad espacial y no espacial. Incluye dos subapartados principales: en el primero, se lleva a cabo una revisión y análisis de las políticas públicas de la UE susceptibles de tener algún impacto en la perifericidad espacial y no espacial; en el segundo, se realiza una tipología de políticas con impacto en la perifericidad espacial y no espacial en los países y regiones de la UE. La finalidad de este capítulo es analizar los objetivos y mecanismos de implementación de un amplio rango de políticas, programas y estrategias que influyen en los elementos que conforman la perifericidad. Se pretende entender el modo en que las políticas públicas pueden contribuir a contrarrestar la desventaja asociadas a la perifericidad (tanto la tradicional como la «no espacial») y proponer recomendaciones y pautas para mejorar su impacto futuro.

### **8.1.1 Perifericidad y políticas públicas**

La superación de la etapa de organización económica fordista, la creciente diversificación de la actividad económica y el rápido desarrollo de nuevas

tecnologías han contribuido a reducir el papel de ciertos factores que, tradicionalmente, habían sido determinantes en la localización de actividades económicas y, por tanto, en el potencial de crecimiento de los territorios (proximidad a los mercados de abastecimiento y/o consumo, desarrollo de buenas infraestructuras de comunicaciones, etc.). Esta reducción de los condicionantes «geográficos» de la localización de la actividad económica ha provocado la aparición de un nuevo mapa del desarrollo regional en el que las regiones centrales tradicionales continúan manteniendo importantes ventajas comparativas (disponibilidad de mano de obra cualificada, desarrollo vanguardista de las NTIC, buenas dotaciones de infraestructuras y equipamientos, fácil accesibilidad, recursos financieros, centros de poder y de toma de decisiones, etc.), pero donde también algunas áreas periféricas muestran signos crecientes de ventaja comparativa y competitividad asociada a una utilización óptima de los propios recursos (patrimonio natural y ambiental principalmente), o a la buena utilización de algunos factores de desarrollo no ligados a la accesibilidad geográfica (los que hemos denominado *nuevos factores de desarrollo territorial*). En este contexto, encontramos también algunas regiones centrales que comienzan a mostrar importantes debilidades y ritmos de crecimiento menores debido a la especialización en orientaciones productivas en declive o inadecuadas, a las consecuencias de la creciente congestión, al elevado coste de los factores de producción, al deterioro de las condiciones ambientales, etc.

La política regional de la UE se creó con el fin de contrarrestar los efectos territoriales del modelo de crecimiento centro-periferia y, en consecuencia, su finalidad, objetivos y actuaciones se definieron de acuerdo con este paradigma que hoy muestra algunos signos de haber quedado parcialmente obsoleto: «La UE desarrolló desde el principio una política regional rígida principalmente basada en ayudas directas y provisión de infraestructuras. Se creía, de acuerdo con una concepción lineal del desarrollo, que las áreas menos desarrolladas crecerían e incrementarían su PIB a través de un modelo estándar de desarrollo de infraestructuras e industrialización» (Rodríguez Pose, 1997).

El paradigma emergente de desarrollo territorial todavía no se ha conceptualizado completamente. Se niegan algunos de los principios básicos del modelo centro-periferia y se afirma que la economía posproductivista se rige por nuevos parámetros de localización cuya principal característica común es la creciente ubicuidad. Estos cambios no afectan a la finalidad última de la política regional de la UE: la cohesión territorial y el desarrollo sostenible de todas las regiones de la UE a largo plazo. Sin embargo, sí afecta esencialmente el modo en que las políticas y programas deben definirse e implementarse si se quiere alcanzar la finalidad de la política regional de la UE en el contexto presente. Este es el principal motivo por el que los continuos esfuerzos por adaptar la acción pública a los rápidos cambios han producido una reducción en la eficiencia e impacto de la política regional europea. Hasta la

fecha, las políticas regionales de la UE han evitado introducir cambios estructurales radicales pero necesarios en la economía; en vez de ello, se ha preferido ayudar a consolidar muchas estructuras regionales poco competitivas o desfasadas, tanto en regiones centrales (áreas industriales en declive) como en la periferia (transferencias directas de financiación que ha favorecido el desarrollo de una «cultura de la subvención»).

Este escenario es válido en otras políticas sectoriales fundamentales de la UE, como es el caso de la Política Agraria Común (PAC), que ha sido, y continúa siendo aunque en menor medida, el capítulo principal de gasto en el presupuesto de la UE. La PAC fue concebida en un contexto de posguerra europea en el que la principal necesidad era proporcionar suficientes alimentos para la población. El fuerte proteccionismo favorecido por la PAC se convirtió pronto en una maquinaria productora de excedentes alimentarios y de sistemas agrarios poco competitivos que ha engullido la mayor parte del presupuesto de la UE y ha retrasado la necesaria racionalización de las estructuras agrarias.

Por todo ello, puede concluirse que, en el contexto de la UE, el diseño e implementación de políticas con impacto en el desarrollo regional y en la perifericidad afronta deficiencias importantes derivadas de la falta de flexibilidad y la excesiva lentitud. Estas deficiencias pueden concretarse en:

- i) comprensión incompleta de los nuevos elementos que afectan a la competitividad regional y, como consecuencia, incapacidad para anticipar problemas y soluciones;
- ii) grupos poderosos de interés con capacidad para influir en la orientación que toma el diseño e implementación de políticas públicas de acuerdo con sus intereses;
- iii) ausencia de «identidad europea» y predominio de estrategias centradas en los estados, nacionalidades o regiones;
- iv) elevado precio político de las políticas y programas que afrontan cambios estructurales;
- v) excesiva burocracia que tiende a duplicar estructuras y a generar procesos lentos y farragosos;
- vi) falta de coordinación entre las diferentes instituciones y organizaciones con capacidad de decisión en aspectos concretos;
- vii) falta de integración o de enfoque territorial en el diseño e implementación de políticas;
- viii) falta de procesos de evaluación adecuados de políticas y programas pasados y presentes.

El actual modelo de diseño e implementación de políticas es susceptible de obviar factores del nuevo paradigma de desarrollo territorial que se han ido estableciendo durante años. Por este motivo, es esencial investigar el impacto que ello puede tener en: (i) el desarrollo de nuevas formas de perifericidad (periferi-

ciudad no espacial), y (ii) la reducción de la eficiencia en la consecución de los objetivos de cohesión regional y desarrollo sostenible de las regiones de la UE.

### 8.1.2 Análisis de políticas y programas con impacto en la perifericidad espacial y no espacial

Con el fin de evaluar el impacto de las políticas nacionales y de la UE en la perifericidad, se han llevado a cabo tres tareas:

- i) La identificación y el análisis de la actuación pública de la UE (políticas, programas, iniciativas, estrategias, protocolos, etc.) en relación con la perifericidad espacial y no espacial.
- ii) Una tipología de políticas con impacto en la perifericidad espacial y no espacial (PE y PnE).
- iii) Síntesis del conocimiento obtenido en las dos tareas previas para producir recomendaciones y pautas para mejorar el impacto de políticas en la reducción de la PE y la PnE.

Este apartado describe y el analiza el marco de actuación de la UE en relación con el diseño e implementación de políticas con impacto en la PE y la PnE. Se inicia con una breve descripción de los mecanismos de diseño de políticas de la UE con el fin de contextualizar el análisis posterior de 76 iniciativas que pueden estar afectando a factores de PE y PnE.

#### *Apuntes sobre el marco de actuación de la UE en relación con el diseño e implementación de políticas*

La Unión Europea ha desarrollado y desarrolla un gran número de iniciativas (políticas, programas, estrategias, protocolos, recomendaciones, etc.) sobre un amplio abanico de ámbitos de actuación. Al afrontar el análisis de las actuaciones de la UE deben tenerse en cuenta dos consideraciones: por un lado, que la acción de la UE se rige por el principio de subsidiariedad; por otro lado, que los procesos de toma de decisiones difieren en función del papel de los órganos de toma de decisiones en cada caso.

En relación con la primera consideración, la UE respeta el principio de subsidiariedad; esto significa que sólo se legisla cuando es estrictamente necesario. El concepto básico de subsidiariedad consiste en que el poder político sólo debe intervenir en aquellos casos en que la sociedad civil no es capaz de dar respuesta a un problema. La definición de subsidiariedad puede tomarse del artículo 4, sección 3, de la Carta Europea de Autogobierno Local: «Las responsabilidades públicas deben ejercerse (preferiblemente) por las autoridades más cercanas al ciudadano». En relación con esta afirmación, el preámbulo del



Tratado de Maastricht anima a los gobiernos a «continuar creando una unión cada vez mayor entre las naciones de Europa en la que las decisiones se toman por la autoridad más cercana posible al ciudadano, en conformidad con el espíritu del principio de subsidiariedad».<sup>1</sup>

La segunda consideración indica que la UE no siempre utiliza el mismo proceso de toma de decisiones. El proceso varía dependiendo del grado de implicación de tres órganos de toma de decisiones: el Consejo de Europa, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea. Habitualmente, la Comisión Europea propone una nueva legislación, pero son el Consejo y el Parlamento quienes aprueban las leyes. Existen tres procesos principales por los que se activan nuevas leyes de la UE: codecisiones, consultas y asentimientos. Las diferencias entre los tres procesos aparecen claramente en la página web de las instituciones y organismos de la UE: «la principal diferencia entre ellos es el modo en que el Parlamento interactúa con el Consejo. Bajo el mecanismo de consulta, el Parlamento simplemente da su opinión; en el caso del proceso de co-decisión, el Parlamento comparte el poder de toma de decisiones con el Consejo. La Comisión Europea, en el momento de proponer una nueva ley, debe decidir qué procedimiento seguir. La elección dependerá, en principio, de la base legal de la propuesta» ([http://europa.eu.int/institutions/decision-making/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/institutions/decision-making/index_en.htm)). El mecanismo más frecuentemente utilizado es el de codecisión.

La Comisión Europea es el órgano que inicia el proceso de diseño de políticas, de acuerdo con las competencias que le otorga el Tratado de la Unión. Este proceso suele iniciarse con un debate, documento o tema de interés. Estos documentos de debate suelen recoger las opiniones sobre el tema de los organismos implicados, incluyendo las instituciones europeas (Parlamento y Consejo) y otros agentes externos públicos y privados. Durante el proceso de debate de la política, la Comisión emite documentos sobre el progreso del proceso denominados *comunicaciones temáticas* o *libros verdes* (*European Area of Lifelong Learning*,<sup>2</sup> *Green Paper: Education - Training - Research: the obstacles to transnational mobility*,<sup>3</sup> *Green Paper on European Social Policy - Options for the Union*,<sup>4</sup> etc.). Cuando la propuesta de actuación se ha desarrollado en mayor medida, la Comisión desarrolla Libros Blancos (*White Paper: European social policy - a way forward for the Union*).<sup>5</sup>

Existe todavía un último proceso de discusión y negociación que implica a la Comisión, el Consejo y el Parlamento, en relación con la propuesta de actuación. Este proceso incluye, además, un amplio rango de agentes e insti-

1. Extraído de <http://lgi.osi.hu/publications/2000/fdiwb7/main.PDF>

2. Ver: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/cha/c11054.htm>

3. Ver: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/cha/c11033.htm>

4. Ver: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/cha/c10111.htm>

5. Ver: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/cha/c10112.htm>

tuciones (Comité de las Regiones, Consejo Económico y Social, grupos sectoriales, etc.). El proceso finaliza con una propuesta de actuación que la Comisión debe adaptar a las especificidades de la legislación europea con el fin de hacerla operativa y aplicable. Esta última fase, denominada *comitología* (Morata, 2000), requiere de nuevo de un proceso de discusión que implica múltiples agentes y que da como resultado la formulación final de la actuación.

El proceso de comitología genera dos tipos de normas: legislación voluntaria y legislación obligatoria.

La «legislación voluntaria» incluye una serie de documentos que establecen líneas de actuación recomendables para los estados miembros, la propia Comisión y cualquier órgano de decisión de la UE. Estos documentos no contienen periodos de ejecución ni presupuestos; sólo indican tendencias. Su estructura es variable y pueden tomar la forma de comunicaciones de la Comisión al Parlamento, del Parlamento a la Comisión, o del Parlamento al Consejo. A pesar de esta variedad, los protocolos son comunes y normalmente se inician con una reunión de presidentes de gobierno o un acontecimiento similar. Este evento suele derivar en la elaboración de comunicaciones y «libros de colores» en los que se definen y desarrollan las estrategias temáticas y las líneas de actuación.

La «legislación obligatoria» consiste en regulaciones, directivas y decisiones elaboradas tras un periodo de discusión en el marco de órganos de toma de decisiones de la UE. Estos instrumentos establecen procedimientos y fechas límite para la adopción/implementación por parte de los estados miembro. A diferencia de lo que podría esperarse, esta «legislación obligatoria» no es el principal mecanismo utilizado por la UE; los instrumentos «no obligatorios» se utilizan ampliamente como mecanismo para inspirar políticas eficaces.

El proceso de toma de decisiones se describe acertadamente en la página web de la UE:<sup>6</sup>

The Treaty on European Union based the Union's activities on three 'pillars' and established that mainly decisions should be taken either by qualified majority voting or by unanimity. The First Pillar covers a wide range of Community policies (such as agriculture, transport, environment, energy, research and development) designed and implemented according to a well-proven decision-making process which begins with a Commission proposal. Following a detailed examination by experts and at the political level, the Council can either adopt the Commission proposal, amend it or ignore it.

6. ver <http://www.db.europarl.eu.int/dors/oeil/en/inter1.htm>

The Treaty on European Union increased the European Parliament's say through a co-decision procedure, which means that a wide range of legislation (such as internal market, consumer affairs, trans-European networks, education and health) is adopted both by the Parliament and the Council. In the vast majority of cases (including agriculture, fisheries, internal market, environment and transport), the Council decides by a qualified majority vote with Member States carrying weightings. When a Commission proposal is involved, at least 62 votes on 87 must be cast in favour. In other cases, the qualified majority is also 62 votes, but these must be cast by at least 10 Member States. In practice, the Council tries to reach the widest possible consensus before taking a decision. Those policy areas in the first pillar which remain subject to unanimity include taxation, industry, culture, regional and social funds and the framework programme for research and technology development.

The Treaty of Amsterdam has written a new Title IV into the EC Treaty. It covers the following fields: free movement of persons, control on external borders, asylum, immigration, safeguarding of the rights of third-country nationals, judicial cooperation in civil matters. These fields are integrated under the legal framework of the first pillar. After a transition period of 5 years, the Council will take decisions on a proposal from the Commission, the eventual aim being to apply the co-decision procedure and qualified majority voting. The Schengen acquis is to be brought within the framework of the area of freedom, security and justice.

For the second and third pillars created by the Treaty on European Union (Common Foreign and Security Policy and cooperation in the fields of Justice and Home Affairs), the Council is the decision-maker as well as the promoter of initiatives. Unanimity is the rule in both pillars, except for the implementing of a joint action which can be decided by qualified majority. The objectives of the Common Foreign and Security Policy, which comes under Title V of the EU Treaty, are to define and implement an external policy covering all the aspects. Cooperation in Justice and Home Affairs, which comes under Title VI of the EU Treaty, aims to achieve the police and judicial cooperation in criminal matters.

### *La estructura del proceso de implementación de políticas*

Todo el entramado de documentos que caracterizan la fase de discusión (comunicaciones, libros verdes y blancos, cartas, etc.) conlleva la adopción de algún tipo de legislación primaria dirigida a la implementación, que considera

**Tabla 8.1** Las iniciativas comunitarias en los periodos de programación 1989-1993 y 1994-1999

<b>Evolución Iniciativas Comunitarias (1989-1993)</b>			
<b>1989-1993</b>		<b>1994-1999</b>	
ENVIREG	Protección del medio ambiente y desarrollo de zonas atrasadas	PESCA	Reconversión del sector pesquero
INTERREG	>	INTERREG II	Ayudas a zonas fronterizas
STRIDE	Fomento del desarrollo e innovación en zonas en declive industrial	ADAPT	Mejora del acceso del trabajador en el mercado laboral
REGIS	>	REGIS II	Desarrollo de regiones ultraperiféricas
LEADER	>	LEADER II	Fomento del desarrollo de zonas rurales
REGEN	Ayudas a la creación de redes de gas natural	RESIDER II	Ayudas a zonas siderúrgicas en declive
NOW	>	NOW	Igualdad de oportunidades para la mujer
HORIZON	>	HORIZON	Integración de grupos sociales desfavorecidos
PRISMA	Mejora de las infraestructuras en zonas avanzadas	YOUTHART	Integración en el mercado de trabajo de jóvenes
RECHAR	>	RECHAR II	Ayudas a la reconversión de zonas carboníferas
KONVER	>	KONVER	Ayudas a la reconversión de zonas militares
RETEX	>	RETEX	Ayudas a la reconversión de zonas textiles
TELEMÁTICA	Potenciación de los servicios de telecomunicaciones en zonas deprimidas		
EUROFORM	Fomento empleo adaptado a las necesidades de convergencia europea	URBAN	Ayudas a zonas urbanas en declive

*Fuente:* adaptado de Morata, 2000.

todo el proceso previo. En este sentido, la UE, y más concretamente la Comisión, no disponen del alcance necesario para realizar un control directo del proceso, que queda en la mayor parte de los casos en manos de los estados miembros, lo que supone un riesgo potencial de perversión de los objetivos finales de la política.

La estructura de las políticas públicas puede observarse desde su objetivo final. Atendiendo a este criterio, observamos políticas de construcción, de distribución o de regulación (Morata, 2000). Las primeras crean nuevas estructuras (reformas constitucionales); las segundas distribuyen recursos, derechos y normas, y las terceras contribuyen a crear nuevos comportamientos, aunque el mismo autor advierte que «si bien esta definición es útil para entender la racionalidad ligada a la percepción de los problemas (...) la diversidad de las situaciones, los conflictos interestatales, la competencia entre los distintos grupos, en suma, la evaluación de los costes y los beneficios ligados a cada una de las políticas y las estrategias puesta en práctica por los distintos autores determinan la redefinición de los objetivos y, con ellos, de las propias políticas» (Morata, 2000: 26).

La consecuencia de tal complejidad son políticas que a la vez tienen una vertiente constructiva, distributiva y regulatoria, aunque pueda apreciarse la predominancia de una de estas vertientes en algunos casos concretos (por ejemplo, en el Objetivo 1 de la Política Regional predomina el concepto distributivo de fondos en función de la renta regional comparada con la media europea).

Atendiendo a la escala o al tamaño del ámbito de implementación de las políticas, existe cierta gradación, desde grandes programas que marcan las directrices hasta subdivisiones que se centran en la solución de problemas más concretos; podemos observar algunas divisiones:

- i) Estrategias europeas, programas de acción, programas marco, etc. A pesar de las diferencias entre ellos, estos planes definen las grandes líneas de actuación concreta en temáticas de especial relevancia o calado siempre desde una perspectiva horizontal. Dicho carácter transversal indica que, si bien el programa director depende de una Dirección General de la Comisión, en realidad afecta a un gran abanico de direcciones generales que han participado en su diseño, e impregna a todos los subprogramas que las distintas DG activan. Algunos ejemplos de estos planes son: Quinto Programa de Acción Comunitaria para la Igualdad de Oportunidades (2001-2005), Sexto Programa Marco de Investigación (2000-2006), Programa Marco Plurianual de Energía, Estrategia de Integración de la Industria PYMES (2000-2006).
- ii) Las iniciativas comunitarias y las acciones innovadoras. Estos programas abordan problemáticas concretas que la UE tiene especial interés en tratar. Sirven también como campos de experimentación de

proyectos y tienen una marcada componente territorial, hasta el punto de que es esta componente la que las define actualmente. Las IC han tenido una evolución desde su entrada en vigor en 1989 hasta éste último periodo (2000-2006), siendo antes numerosas y ahora concentradas en cuatro iniciativas de temática distinta: EQUAL, URBAN, LEADER e INTERREG. La dotación presupuestaria de estos programas corre a cargo de los Fondos Estructurales.

- iii) Por último, existe un gran número de subprogramas dependientes de distintos «planes directores» que desarrollan las distintas líneas en las que se disgrega el «programa director».

Podemos también, atendiendo a su carácter en la implementación, distinguir dos grandes tendencias en los programas en la UE: los que tienen un marcado carácter sectorial (por ejemplo, Community strategy for dioxins, furans and PCBs) y los programas horizontales.

Los principios de subsidiaridad y de simplicidad (hacer las cosas lo más sencillas y prácticas posible) implican que la mayor parte de los programas (especialmente todos los directores) tienen un carácter horizontal, afectan a multitud de temáticas distintas (ejemplo: empleo, innovación, pequeña empresa, medio ambiente, etc.) y además afectan a un amplio abanico social; implican el cambio de modelos sociales, ya que por lo general un mismo programa afecta a instituciones públicas, privadas y del tercer sector.

### *Revisión de las principales estrategias e instrumentos de la UE en relación con la perifericidad espacial y no espacial*

*Las estrategias e instrumentos de la UE, ¿son territoriales o sectoriales?*

En relación con el enfoque territorial, es decir, el grado en que una política está diseñada para adaptarse a las características específicas de los territorios, existen tres posibilidades: el nivel más bajo de adaptación corresponde a iniciativas con un enfoque sectorial que no establecen ninguna consideración territorial; en segundo lugar, existen políticas sectoriales que establecen diferenciaciones en cuanto a intensidad del apoyo financiero, condiciones de selección u otros criterios en relación con el estatus territorial (como, por ejemplo, la mayoría de programas basados en fondos estructurales y su aplicación diferenciada en función de la calificación en objetivos 1, 2, etc., de los territorios); por último, políticas, estrategias y programas dirigidos a territorios específicos. Este último nivel es el que muestra un mayor desarrollo del enfoque territorial y sólo se produce en el caso de las iniciativas comunitarias (13 en el periodo de programación 1994-1999 y 4 en el periodo 2000-2006). Estas iniciativas dependen de la DG Regio y reciben financiación de los fondos estructurales (se analizan con mayor detalle en las próximas páginas).

Es importante señalar que la clasificación de los territorios de la UE en un estatus específico (Objetivo 1, 2 y 3) es, en sí mismo, un modo de actuación política territorializada. La tabla 8.2 recoge un resumen de las principales características de cada objetivo.

**Tabla 8.2** Objetivos prioritarios de los fondos estructurales de la UE

---

• **OBJETIVO 1.** Promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones con mejor nivel de desarrollo (aquellas con una renta per cápita inferior al 75% de la media de la UE). Este objetivo también cubre la mayoría de las regiones lejanas (departamentos franceses de ultramar, las Azores, Madeira, las Islas Canarias) y las áreas previamente elegibles dentro del Objetivo 6 (áreas con muy baja densidad de población) creadas por el Acta de adhesión de Austria, Finlandia y Suecia. Dos tercios de los fondos estructurales se concentran en este Objetivo 1, y casi el 20% de la población total de la UE queda afectada por estas medidas.

---

• **OBJETIVO 2.** Contribuye a la conversión social y económica de regiones con dificultades estructurales diferentes a las elegibles en el Objetivo 1. Concentra los anteriores Objetivos 2 y 5(b) y otras áreas que afrontan la necesidad de diversificación económica. Cubre áreas afectadas por cambios económicos estructurales, áreas rurales en declive, áreas deprimidas que dependen de economía pesquera o áreas urbanas con dificultades. Cubre aproximadamente el 18% de la población de la UE.

---

• **OBJETIVO 3.** Agrupa todas las medidas para el desarrollo de capital humano fuera de las regiones elegibles en el Objetivo 1. Este objetivo reemplaza los anteriores Objetivos 3 y 4. Es el marco de referencia para todas las medidas tomadas en el marco del nuevo Título sobre empleo incorporado en el Tratado de la Unión a través del Tratado de Ámsterdam y a través de la Estrategia Europea de Empleo.

---

*Fuente:* Fondo Documental de la UE.

A pesar de que muchas de las estrategias y políticas de la UE son horizontales, deben tenerse en cuenta tres elementos:

- i) El hecho de que muchas formulaciones de políticas sean flexibles y orientativas las hace depender en gran medida de las interpretaciones, estrategias y voluntades nacionales o regionales. En consecuencia, los programas y actuaciones resultantes pueden variar significativamente entre territorios. La Estrategia Europea para el Empleo (EEE)<sup>7</sup> es un buen ejemplo. El documento de la UE recomienda a los estados miembros la elaboración de un plan de acción sobre el empleo, y su posicionamiento en relación con uno de los cuatro pilares o líneas de

7. Ver <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/cha/c10226.htm>

- acción. Por lo tanto, la orientación de la estrategia de empleo puede ser diferente en cada estado o región.
- ii) El principio de subsidiariedad implica que, en la medida de lo posible, el diseño e implementación de políticas deba realizarse en el ámbito más cercano al territorio. En este caso, la EEE vuelve a ser un ejemplo oportuno que ha evolucionado hacia la Estrategia Europea para el Empleo Local,<sup>8</sup> que incluye actuaciones sobre territorios muy específicos.
  - iii) Existe una importante diferenciación en relación con el tipo de área. La clasificación de los territorios de la UE en Objetivos 1, 2 y 3 introduce una discriminación positiva para las regiones desfavorecidas, aunque el indicador utilizado (renta per cápita) introduzca algunas distorsiones que pueden afectar, de modo muy importante en algunos casos, a territorios concretos (el caso de Aragón es paradigmático).

Las iniciativas comunitarias<sup>9</sup> son pioneras en la introducción efectiva del enfoque territorial. Estas iniciativas se centran en problemas específicos que afectan a dos tipos principales de territorios: por un lado, áreas desfavorecidas o rurales (LEADER, INTERREG); por otro lado, áreas más accesibles con problemas específicos como el desempleo, desvitalización (URBAN, EQUAL). En ambos casos, las iniciativas comunitarias pueden desempeñar una función importante en la promoción de los NFDT que analiza este trabajo de investigación (redes empresariales, NTIC, gobernanza, capital social y actividad turística).

En el contexto de las iniciativas comunitarias, LEADER e INTERREG son las que tienen una orientación más territorial. INTERREG considera elemen-

8. Ver <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/cha/c10234b.htm>

9. INTERREG: «Promoción del desarrollo urbano, rural y costero: análisis de territorios fronterizos, planificación y protección de áreas fronterizas (parques naturales, áreas industriales, recursos forestales, áreas costeras), turismo fronterizo, creación y gestión conjunta de recursos e infraestructuras para prevenir desastres naturales». <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/g24204.htm>

URBAN: «Formulación e implementación de estrategias innovadoras para la regeneración económica y social sostenible de ciudades medias, o de barrios desfavorecidos de grandes ciudades; intercambiar y mejorar el conocimiento y las experiencias sobre regeneración y desarrollo urbano sostenible en las áreas implicadas». <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/g24209.htm>

EQUAL: «Los estados miembros desarrollan sus estrategias en el marco de esta iniciativa sobre áreas temáticas dentro de los 4 pilares de la EEE. Pueden revisarse cada dos años a partir de la evolución del Mercado de trabajo». <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/cha/c10237.htm>

LEADER: Continúa su función de laboratorio, que puede impulsar la aparición de nuevos enfoques de desarrollo rural integrado y sostenible. Estos enfoques complementarán (*mainstream*) la política general de desarrollo de los estados y de la UE. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/g24208.htm>



tos territoriales en el proceso de selección, especialmente en lo que respecta a la sección C (tabla 8.3). Por otro lado, la Iniciativa Comunitaria LEADER está enfocada al desarrollo de los territorios más desfavorecidos de la UE, mediante un enfoque particular denominado «el método LEADER».<sup>10</sup> Estas dos iniciativas se implementan principalmente en regiones Objetivo 1, aunque no de manera exclusiva.

Las otras dos iniciativas comunitarias (URBAN y EQUAL) no están orientadas hacia las áreas periféricas, pero sí hacen hincapié en debilidades «no espaciales» como la falta de integración social, el desempleo, las condiciones de vida en áreas urbanas deterioradas, etc.

Por otro lado, las acciones innovadoras tienen también un enfoque orientado a combatir la perifericidad espacial. Se trata de acciones estructurales financiadas por el FEDER, que tienen los siguientes objetivos: «impulsar la inversión en innovación y desarrollo tecnológico en las regiones más desfavorecidas con el fin de reducir el lapso en su desarrollo e incrementar su competitividad. Del mismo modo, se trata de impulsar el intercambio de experiencias y buenas prácticas en estas áreas mediante el apoyo específico a la creación de redes temáticas interregionales».<sup>11</sup>

**Tabla 8.3** Objetivos de INTERREG II (Sección C)

---

<b>INTERREG II</b>
<p>La cooperación interregional trata de mejorar la eficacia de las políticas e instrumentos de desarrollo regional a través de la incorporación a redes, principalmente para regiones cuyo nivel de desarrollo está atrasado, y en aquellas en las que se están llevando procesos de reconversión.</p> <p>Toda la UE es elegible en la modalidad C de INTERREG II. Los estados miembros gastan al menos el 6% de la asignación presupuestaria en él.</p> <p>Las prioridades para la cooperación en esta modalidad C son el centro de una comunicación específica de la Comisión, y está dirigido particularmente a:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Intercambio de información y experiencia sobre los tipos de proyectos subvencionados por fondos estructurales en regiones Objetivo 1 y 2.</li><li>• Intercambio de experiencias y trabajo en red entre áreas fronterizas y áreas transnacionales sobre la implementación de programas INTERREG.</li><li>• Difusión de buenas prácticas de desarrollo urbano.</li><li>• Cooperación interregional entre regiones participantes en uno o más de los tres temas de las acciones de innovación regional.</li><li>• Otros temas apropiados para la cooperación interregional.</li></ul>

---

Fuente: Fondo Documental de la UE.

10. El Método LEADER incluye siete elementos básicos: el enfoque territorial, la integración multisectorial, el enfoque innovador, la gestión a partir de partenariados público-privados, el trabajo en red, la cooperación interterritorial, y la gestión y financiación descentralizada

11. Ver: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/g24210.htm>

Las iniciativas comunitarias y las acciones innovadoras, de carácter experimental, están orientadas a la generación de proyectos piloto y buenas prácticas y recomendaciones. Los estados miembros y la UE ya han adoptado algunas pautas que han incorporado al diseño de políticas (como, por ejemplo, el concepto de partenariados público-privados).

De acuerdo con este rápido repaso, podemos concluir que la política de la UE tiene un marcado componente territorial, en el espíritu de dos de las principales finalidades de la Unión: la cohesión territorial y el desarrollo sostenible.

### *Análisis de 76 iniciativas de la Unión Europea con impacto en la perifericidad espacial y no espacial*

El presente apartado se fundamenta en el análisis de 76 iniciativas de la UE con impacto sobre la perifericidad espacial y no espacial. La principal fuente de información ha sido la base de datos SCADPLUS de la Comisión Europea (<http://europa.eu.int/scadplus/>). Para cada iniciativa se ha elaborado una ficha completa que se recoge en el anexo 10 (véase CD adjunto).

### *Nuevos factores de desarrollo territorial y su presencia en las iniciativas de la Unión Europea*

De acuerdo con la función desempeñada por la Comisión Europea como órgano que inicia el proceso de creación de políticas, podríamos relacionar el conjunto de acciones de las distintas direcciones generales de este organismo con unos macroobjetivos a escala de la UE como la convergencia entre los estados miembro, que se deriva de los diversos tratados y que constituyen el marco de referencia para el desarrollo de un conjunto de políticas posteriores. Estos macroobjetivos son los siguientes:

- La convergencia monetaria.
- La libre movilidad de personas.
- El mantenimiento de la paz común.
- Un espacio de seguridad y justicia común.
- Lucha contra el paro.
- Potenciación de una sociedad de la información europea.
- Fomentar una sociedad comprometida con el medio ambiente.
- Fortalecer los vínculos entre europeos.
- Crear una UE democrática justa y eficiente.

Tres de los macroobjetivos están interrelacionados y su consecución depende de elementos como la innovación,<sup>12</sup> formación<sup>13</sup> o investigación,<sup>14</sup> que están en la base de muchos programas y procesos como la democratización de la toma de decisiones, la acción común, el intercambio de experiencias e información, y la generación de buenos ejemplos.

En esta escala, puede observarse que la potenciación de la Sociedad de la Información (uno de los NFDT considerados por el proyecto de investigación) aparece como compromiso ineludible en la construcción europea.

Para encontrar el resto de los componentes de la perifericidad no espacial (NFDT) reflejados en los objetivos de alguna política europea es necesario descender de nivel y observar los objetivos marcados más concretamente por cada dirección general que provienen de los acuerdos alcanzados en las distintas cumbres de Estados y expresadas en los diversos tratados.

No obstante, varios de los NFDT sólo son considerados como procesos asociados a la política para alcanzar los objetivos pertinentes, pero no aparecen como objetivo en sí mismos. Por ejemplo, la gobernanza y el capital social son fomentados por diversas políticas bien de corte social, bien relacionadas con las PYME, pero siempre como un elemento importante para alcanzar el objetivo final, nunca como objetivo en sí mismos.

El turismo, por otro lado, tampoco se considera como un elemento clave y siempre aparece supeditado a otra temática, bien el fomento de PYME, bien la protección ambiental o bien el desarrollo rural.

En lo que se refiere a objetivos, la igualdad social, la promoción del empleo, la coordinación institucional y el desarrollo de las NTIC fundamentan muchas de las actuaciones. En este sentido, la gobernanza, el capital social y las NTIC son los factores que están presentes en un mayor número de políticas.

Al igual que los demás factores, la generación de buenas prácticas es a menudo un proceso solicitado por las distintas políticas de la UE en los diversos temas a modo de reflexión práctica de los objetivos alcanzados.

Antes de entrar en un análisis más detallado de cada factor, es frecuente encontrar estrategias horizontales en temas como la innovación, la formación o la investigación que desarrollan a su vez una gran cantidad de programas y de procesos de funcionamiento tales como la democratización de los procesos de toma de decisiones, la asociación de actores implicados o la generación de buenas prácticas, es decir, que consideran a algunos de los factores *soft* ya señalados como una parte importante del proceso de implementación de la política.

12. Ver: Innovation in a knowledge-driven economy (<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/n26009.htm>).

13. Ver: Education, Training, Youth: introduction (<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/cha/c00003.htm>).

14. Ver: 6th Framework Programme (2002-2006) (<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/cha/c00003.htm>).

Los siguientes subapartados contienen el análisis del conjunto de la legislación de la UE en relación con los NFDT.<sup>15</sup>

### *Redes empresariales e innovación*

La UE hace una clara distinción en sus políticas entre PYME y gran industria. En la primera línea de actuación existe una visión horizontal de los programas, mientras que el funcionamiento de la segunda está regido por un gran abanico de medidas sectoriales (tantas como sectores). Existe también una serie de temáticas, investigación e innovación, que actúan de manera horizontal impregnando todas las políticas, tanto sectoriales como horizontales. La creación de redes, especialmente sectoriales, y el traspaso del conocimiento adquirido son también dos objetivos horizontales generalmente admitidos.

En cuanto a las PYME, que son la tipología de empresas más relacionada con los territorios y, muy especialmente, con los territorios rurales, existe una gran cantidad de políticas que se fundamentan en un plan director que asigna el marco presupuestario; este plan es el Multiannual Programme for Enterprise and Entrepreneurship, and in Particular for Small and Medium-Sized Enterprises,<sup>16</sup> en el cual se concretan las medidas ya esbozadas en otros documentos como la *European charter for small enterprises*<sup>17</sup> y constituye la fundición en uno de todos los anteriores programas relacionados con las PYME. Los objetivos básicos son:

- 1) Mejorar el crecimiento y la competitividad de las empresas en el marco de la economía del conocimiento. Se trata de medidas destinadas a mejorar la competitividad y la innovación, preparar a las empresas para la globalización y promover la utilización de las NTIC.
- 2) Promover la iniciativa empresarial. Son medidas destinadas a promover la creación de empresas, desarrollar formación específica para empresarios e identificar y promover políticas específicas para PYME.
- 3) Simplificar y mejorar el entorno administrativo y legal de las empresas. En particular, se trata de promover la investigación y el desarrollo. Estas medidas se refieren en concreto a la mejora de los sistemas de valoración del impacto de la legislación de la UE en las empresas, con el objetivo de perfeccionar las regulaciones futuras.
- 4) Mejorar el entorno financiero de las empresas, principalmente las PYME. Estas medidas se dirigen a la mejora del entorno financiero de las empresas mediante el desarrollo de mecanismos de financiación de proximidad.

15. Nuevos factores de desarrollo territorial.

16. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/n26006.htm>

17. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/n26002.htm>

- 5) Proporcionar un mejor acceso a los servicios de apoyo, programas y redes comunitarios, y una mejor coordinación entre ellos. Estas medidas promueven un acceso más simplificado a los programas de la UE, una mejor coordinación entre los mecanismos de apoyo.

El quinto punto hace especial referencia a la inserción de las empresas en redes europeas de colaboración donde esté presente el marco institucional, aunque también se requiere del funcionamiento en red en otros aspectos como la investigación o el desarrollo tecnológico. Existen una serie de programas que incentivan a las empresas europeas a introducir las NTIC en su funcionamiento. El programa director en este sentido es Go Digital,<sup>18</sup> que es otro programa que recoge los anteriores y cuyo objetivo es: «to identify the needs of small and medium-sized enterprises (SMEs) and present Go Digital initiatives in order to help SMEs take full advantage of the advent of Information and Communication Technologies (ICT) and electronic commerce in particular».

La valoración de los productos locales es un factor poco desarrollado en el programa plurianual, no aparece como objetivo específico aunque tampoco apunta a lo contrario. En otro grupo de programas, aquellos que dependen de la DG de Desarrollo Regional, ya se hace mayor hincapié en la ayuda a la producción endógena: ejemplo de ello son los programas LEADER y el conjunto de acciones innovadoras (tabla 8.4).

La innovación y la transmisión de conocimientos tecnológicos en la empresa son líneas horizontales que se encuentran definidas en el tercer punto del Plan Plurianual y en la comunicación *Innovation in a knowledge-driven economy*. En este documento se definen cinco objetivos que la UE debe conseguir con la innovación, de los cuales uno hace referencia a la innovación en las empresas.<sup>19</sup>

**Tabla 8.4** El apoyo a producciones locales en dos programas de la UE

<b>Leader</b>	<b>Acciones innovadoras</b>
Los temas prioritarios son: el uso de nuevo «saber hacer» y nuevas tecnologías, la mejora de la calidad de vida, la utilización óptima de los recursos naturales y culturales, la valorización de los productos locales, en particular mediante el acceso a los mercados para pequeñas producciones mediante acciones colectivas. Por último, mejorar las oportunidades de empleo para mujeres y jóvenes	Apoyo a pequeñas empresas artesanas para la mejora del uso de nuevas tecnologías; apoyo a PYME que quieren beneficiarse de las actividades de investigación en su área

Fuente: Fondo Documental de la UE.

18. Go Digital: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/n26003.htm>

19. Innovation in a knowledge-driven economy: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/n26009.htm>

## Nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (NTIC)

Uno de los macroobjetivos de la UE es la incorporación de las NTIC en la sociedad. El volumen de políticas que desarrollan este objetivo es muy amplio y aparece como una temática horizontal que impregna todos los programas europeos.

La construcción de la «Sociedad de la Información» ha tenido una evolución constante y en la actualidad se contemplan cuatro líneas de actuación (tabla 8.5), aunque es la tercera el eje primordial de la actuación política actual, es decir, el desarrollo de las NTIC al servicio de la sociedad:

**Tabla 8.5** Líneas de la política para el desarrollo de las NTIC

Líneas de la política para el desarrollo de las NTIC
1. La introducción de las NTIC en la industria de la UE
2. La introducción de las NTIC en la investigación y la formación europea
3. Crear una sociedad de la información al servicio de los ciudadanos
4. Preparar a la totalidad de la sociedad europea ante los crecientes procesos de globalización (este objetivo se refiere al comercio exterior de la UE) <sup>20</sup>

Fuente: elaboración propia.

Como política directora de los principios perseguidos en materia de NTIC, se ha dispuesto desde el año 2000 un plan de acción llamado e-Europe<sup>21</sup> que dirige toda una serie de subprogramas destinados a la incorporación y mejora de las NTIC en la sociedad, en concreto el uso de Internet: «Las medidas se agrupan de acuerdo con tres objetivos clave que debían alcanzarse a finales de 2002: i) Internet más barato, rápido y seguro, ii) inversión en personas y destrezas, iii) estimular el uso de Internet».

Encontramos una ingente cantidad de documentación en el objetivo «Sociedad de la Información» que puede subdividirse en las siguientes temáticas: regulación del marco jurídico general, Internet, seguridad de las redes de telecomunicaciones, seguridad y protección de datos, derechos de autor y derechos afines, comercio electrónico, red abierta de telecomunicaciones, comunicaciones por radio satélite, radiofrecuencias, mercado de servicios de telecomunicaciones y de información, redes transeuropeas de comunicaciones, teléfono y desarrollo de las NTIC en los países candidatos a la adhesión.

20. From Corfu to Dublin, The new emerging priorities: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l24171.htm>

21. e-Europe: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l24226a.htm>

La dotación y la mejora de infraestructuras de comunicaciones vienen, por tanto, consideradas desde varios frentes: uno de carácter global que pertenece a la creación de la red transeuropea de comunicaciones, cuyo objetivo es «promover la interconexión de las redes de telecomunicaciones, el establecimiento y despliegue de los servicios y programación interoperativa, y la infraestructura necesaria; facilitar la transición hacia la Sociedad de la Información; la mejora de la competitividad en la industria Europea; el fortalecimiento del mercado único; el incremento de la cohesión económica y social; la aceleración del desarrollo de actividades de nuevo crecimiento, etc.».<sup>22</sup>

Puede observarse como, a su vez, estas directrices tienen un claro carácter horizontal vinculándose a multitud de temáticas distintas que afectan a la sociedad civil, a las instituciones y a las empresas, obligando a su vez a la colaboración y la gestión común en proyectos (ver tabla 8.6).

**Tabla 8.6** Directrices para las redes transeuropeas de telecomunicaciones

• Identificación de proyectos de interés común a través del establecimiento de un programa de trabajo
• Actuaciones destinadas al incremento de la concienciación de los ciudadanos, operadores económicos y administraciones sobre los beneficios que pueden obtener de los nuevos servicios y aplicaciones avanzados de las redes europeas de telecomunicaciones
• Actuaciones destinadas a estimular iniciativas combinadas por parte de usuarios y proveedores para el impulso de proyectos en el ámbito de las redes transeuropeas de telecomunicaciones
• Apoyo, en el marco de los métodos establecidos por el Tratado, a las actuaciones para analizar y validar la viabilidad y posterior desarrollo de aplicaciones para el interés colectivo, e impulso del establecimiento de cooperación público-privada, en particular a través de partenariados
• Estímulo del abastecimiento y utilización de servicios y aplicaciones para PYME y usuarios profesionales; promoción de la interconectividad de redes, la interoperabilidad de los servicios y aplicaciones de banda ancha y de la infraestructura necesaria, de modo especial para aplicaciones multimedia, y la interoperabilidad entre servicios y aplicaciones existentes y sus contrapartes

Fuente: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l24145.htm>

La promoción del comercio electrónico ha tenido especial importancia en los diversos programas. En e-Europe 2002 es uno de los pilares básicos: la adopción de una legislación europea sobre *copyright*, comercialización a distancia de servicios financieros, *e-money*, jurisdicción e IVA sobre determina-

22. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l24145.htm>

dos servicios electrónicos, mejorar la confianza en el comercio electrónico mediante la promoción de mecanismos de resolución de conflictos y la adopción de códigos de conducta; progresar en coregulación y autoregulación; promover la digitalización de PYME y mejorar el entorno legal para PYME que ofrecen servicios electrónicos; establecimiento de un dominio «.eu».

## Gobernanza

La cooperación institucional y el impulso de nuevos modelos de gobernanza viene claramente definida en el documento *Governance in the EU, a white paper*.<sup>23</sup> La preocupación por construir formas de gobernar más activas y productivas es creciente en la UE.

En el conjunto de iniciativas de la Unión Europea podemos encontrar la colaboración institucional como un requisito básico; también la colaboración público-privada:<sup>24</sup>

- El Libro Blanco para la educación y formación (marco estratégico): *Use of the Open method of coordination*.<sup>25</sup>
- *e-Europe - An information society for all*.<sup>26</sup>
- *Action programme to combat discrimination (2001-2006)*.<sup>27</sup>
- INTERREG, INTERREG II y III.<sup>28</sup>

En un análisis temático, en multitud de programas aparece la cooperación pública y público-privada en el diseño y en la implementación. En ciertas líneas temáticas, políticas sociales en conjunto (empleo, educación, igualdad, etc.), se percibe mayor desarrollo de los procesos de colaboración. Sin embargo, en aquellas temáticas que tradicionalmente han sido tratadas rígidamente desde los gobiernos de los estados miembros, como las políticas destinadas a las pequeñas y medianas empresas, donde los programas tradicionales han tenido escasa participación del resto de la sociedad y de las instituciones locales, la colaboración de la empresa con las instituciones está poco definida. Muestra de ello es la estrategia más importante en materia de pequeña y mediana empresa, el Mul-

23. Ver en [http://europa.eu.int/comm/governance/white\\_paper/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/governance/white_paper/index_en.htm)

24. El caso de los partenariados público-privados es una de las lecciones aprendidas de las iniciativas comunitarias «experimentales». En programas como LEADER este modelo de gobernanza ha demostrado ventajas importantes en relación con otros modelos tradicionales: mayor flexibilidad y fortaleza, decisiones consensuadas, mayor eficiencia en la asignación de financiación, etc.

25. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/cha/c00003.htm>

26. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l24221.htm>

27. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l33113.htm>

28. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/g24204.htm>



tiannual Programme for Enterprise and Entrepreneurship, and in Particular for Small and Medium-Sized Enterprises, donde únicamente se esboza alguna línea al respecto que pudiera entenderse dentro del marco de colaboración público-privada que implica la creación de una red de nuevas instituciones.

Se puede afirmar que los procesos de gobernanza se van incorporando cada vez más en el diseño de las políticas europeas; tanto en el trabajo cooperativo entre distintos actores para la toma de decisiones como en la colaboración público-privada; sin embargo, aún no existe un protocolo claro de cómo incorporar este proceso.

### *Capital social*

La preocupación que la UE mantiene en materia de capital social queda de relieve al observar la incorporación generalizada en sus políticas de dos aspectos básicos:

- la participación del tercer sector en los programas de toda índole;
- la creación, fortalecimiento y consolidación de las redes sociales en la gestión y ejecución de programas.

Estos objetivos están claramente delimitados en el *White Paper: European social policy - a way forward for the Union*,<sup>29</sup> documento maestro de acción en política social, que en su VIII prioridad incide en la necesidad de la colaboración entre interlocutores sociales: «impulsar a los agentes sociales a escala europea a considerar el modo en que puede perseguirse la búsqueda de mejores estándares de empleo como parte integral de la mejora de la productividad».

En todos los programas relacionados con la mejora del empleo, la exclusión social, la igualdad entre hombres y mujeres y, en definitiva, en todas las políticas sociales de la UE, el *tercer sector* ha pasado a jugar un papel clave, especialmente desde los marcos jurídicos de Maastrich y Ámsterdam (Adelantado y Gomà, 2000). También se considera el tercer sector como generador neto de empleo, lo que denota su importancia creciente en la sociedad europea y, muy especialmente, en la políticas de implantación local, donde se muestra como un agente organizador importante. En la *A Local Dimension for the European Employment Strategy*,<sup>30</sup> se puede rastrear lo indicado: «The third sector (or “third system”) comprises economic agents sharing principles such as the lack of profit-making goals, independence from the public and private sectors, the search for a more participatory form of organisation, and a community service ethos. Today, such organisations account for a large share of overall job creation».

29. Ver: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/cha/c10112.htm>

30. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/cha/c10234b.htm>

El papel de los partenariados es otro elemento de suma importancia no sólo en las políticas sociales, sino también en otros ámbitos temáticos como *la gobernanza*. El valor sinérgico que produce la colaboración, tanto intrarregional como transnacional, es un factor que impregna todas las políticas que la UE pone en marcha. Como ejemplo de lo apuntado puede observarse lo que *A Local Dimension for the European Employment Strategy* indica al respecto: «When it comes to local job-creation activities, the social partners naturally enjoy a pre-eminent position, actively participating in the social dialogue and sharing their experience on the ground. With their knowledge of the local employment market - both the demand and the supply side - they are vital players at local level and should therefore be better integrated into local partnerships».

Son diversos los programas que incorporan una estructura de cooperación entre actores sociales; a modo de ejemplo, en las ya comentadas iniciativas comunitarias, encontramos diversos casos:

- LEADER GAL: se trata de Grupos de Acción Local que desarrollan una estrategia para el territorio y son responsables de su implementación. Los GAL crean un partenariado abierto que distribuye las competencias y responsabilidades entre los socios. Se establece el requisito de que el partenariado esté formado por una selección de socios representativa y equilibrada de los sectores socioeconómicos de la sociedad local. Los socios no públicos deben suponer, al menos, el 50% del total.
- EQUAL: los partenariados son un componente esencial en la implementación de esta iniciativa. Los partenariados de desarrollo, los beneficiarios últimos de la subvención, agrupan todos los agentes locales que tienen interés y pueden aportar alguna contribución: autoridades públicas a escala nacional, regional y local, servicios públicos de empleo, ONG, empresas y asociaciones o colectivos sociales. Todos estos socios cooperan con el fin de diseñar una estrategia en cada área temática.
- URBAN: creación de un partenariado local fuerte que define los retos del territorio, las estrategias y prioridades para hacerles frente, asigna recursos, y evalúa los resultados. Se trata de partenariados amplios que incluyen agentes económicos y sociales, ONG y grupos de residentes.

A pesar del papel apreciable del capital social en las políticas de la UE existe cierto desorden en lo que se refiere a la definición de la función de la sociedad civil que deja abiertas algunos interrogantes: ¿cuál es la forma más eficiente para incorporar la información recogida a la toma de decisiones?; ¿cómo se podría salvaguardar la independencia de las organizaciones?; ¿cómo se podría elaborar un proceso de colaboración social transparente, representa-

tivo y equitativo? La falta de respuesta por el momento a estas preguntas indica que nos encontramos todavía en un estadio inicial en la implantación de estos mecanismos de gobernanza.

### *Turismo*

La UE no tiene una dirección general específica sobre turismo y tampoco ningún plan que defina el papel del turismo como una temática exclusiva. Aparece, una vez más, como una temática transversal que impregna muchos de los programas de la UE.

La mayoría de la financiación de la UE que puede beneficiar al sector turístico se ofrece a través de diversos instrumentos no sectoriales y cuyo objetivo es alcanzar alguno de los principales macroobjetivos comunitarios, como el empleo, la cohesión, la sostenibilidad,<sup>31</sup> la investigación, etc. También es frecuente que existan proyectos del ámbito del turismo que reúnan los requisitos de programas, acciones o instrumentos no sectoriales.

Los programas directa o indirectamente relacionados con la promoción de la actividad turística obtienen el mayor porcentaje de financiación de los fondos estructurales, por lo tanto es la DG de Desarrollo Regional la que presenta una mayor vinculación con el turismo entendido como factor de desarrollo.

La iniciativa comunitaria LEADER y las acciones innovadoras tienen, entre sus objetivos, la promoción de la actividad turística. En el primer caso, dentro de la acción de conservación del patrimonio cultural y natural; de manera similar ocurre en las acciones innovadoras cuya tercera sección dice: «ACCIÓN 3: Identidad regional y desarrollo sostenible: promoción de la cohesión y competitividad regional mediante un enfoque integrado a las actividades económicas, ambientales, culturales y sociales».<sup>32</sup>

En ambas iniciativas la concepción de desarrollo del turismo está dentro de la definición de *sostenibilidad medioambiental y conservación de los valores culturales y tradicionales* lo que constituye un apoyo a la comercialización de productos locales y pueden englobar estrategias diversas como la creación de marcas propias de identidad.

Esta aparente falta de recursos hacia el sector, con tan sólo dos programas donde aparece la promoción turística, queda mitigada con la participación de prácticamente todos los programas que subvencionan a la pequeña empresa y

31. El programa LIFE III es un ejemplo de como una acción destinada a la protección del medioambiente puede indirectamente afectar al turismo: «...innovative projects designed to identify good practices included environmental labelling and logos in tourism, rural and coastal tourism, tourism in protected areas as well as tourism and mobility». <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l28021.htm>

32. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/g24210.htm>

el desarrollo territorial, ya que su horizontalidad les permite actuar en cualquier sector. Incluso las otras tres iniciativas comunitarias, pueden incidir indirectamente en el turismo a través de proyectos diversos como la mejora de infraestructuras (URBAN e INTERREG), la mejora medioambiental (INTERREG), la mejora de la habitabilidad urbana (URBAN), y proyectos de empleo relacionados con el turismo (EQUAL), etc.

### *Conclusión*

Existen tres tipos de políticas para el desarrollo territorial: las que tienen un marcado carácter territorial, las de perfil horizontal, pero que son sectoriales, y las puramente sectoriales que nada tienen que ver con el territorio de aplicación.

Todas las políticas que dependen de la DG de Política Regional tienen un marcado carácter territorial. Encontramos aquí políticas claramente territorializadas en función de los objetivos prioritarios, los fondos estructurales, los fondos de cohesión, las iniciativas comunitarias y las acciones innovadoras; todas tienen un carácter marcadamente espacial.

Los programas que dictaminan los objetivos a alcanzar en temáticas horizontales: innovación, formación, investigación, etc., están por encima de demarcaciones territoriales y actúan para el conjunto de la UE; sin embargo, en su desarrollo participan todos los instrumentos definidos en la política de desarrollo regional que sí son territoriales, y viceversa, en el desarrollo de estos instrumentos intervienen las políticas horizontales.

Por último, cabe señalar los programas puramente sectoriales cuya implicación territorial es totalmente indirecta y su afección depende de que la actividad esté localizada en dicho territorio.

Los NFDT están recogidos de diversas formas en el conjunto de programas de la UE. Mientras que las redes de empresas y las NTIC son objetivos recogidos en políticas específicas, el capital social y la gobernanza no son objeto de políticas específicas y su tratamiento corresponde al de un proceso que debe estar implícito en el funcionamiento de la sociedad europea en todas las temáticas. El turismo tampoco es tratado como un factor independiente y se halla supeditado a estrategias de desarrollo más globales.

Por territorios, es evidente que los más desfavorecidos en cuanto a renta per cápita, es decir, los correspondientes al Objetivo 1, obtienen la mayor cantidad de fondos (aparte de los fondos de cohesión que sólo afectan a algunos países). Sin embargo, el número de programas aplicables es básicamente el mismo; incluso la iniciativa comunitaria LEADER+, cuyas directrices corresponden a territorios desfavorecidos, puede ser adjudicada a zonas objetivo 2 y 3. Por tanto, existe una progresión en cantidad de fondos asignados, pero no en cantidad de políticas propuestas.

El conjunto de las iniciativas de la UE con impacto en la perifericidad espacial y no espacial tiene como objetivo fundamental igualar el territorio

europeo en nivel de desarrollo lo que se traduce en un intento de avanzar en la construcción de un espacio homogéneo en cuanto a niveles de desarrollo.

### 8.1.3 Una tipología de políticas públicas destinadas a contrarrestar los efectos de la perifericidad espacial y no espacial

El repaso previo de las iniciativas de la UE susceptibles de afectar elementos de la perifericidad espacial y no espacial nos ha permitido obtener una valoración de las principales líneas de actuación y de los mecanismos para el diseño e implementación de actuaciones puestas en marcha con el fin de reducir el impacto de la perifericidad en el desarrollo regional.

Sin embargo, la UE no ejecuta sus propias iniciativas; esta responsabilidad recae en escalas inferiores de gobierno (estatales, regionales o locales). Tras la descripción del panorama de iniciativas de la UE, en este apartado se introduce una descripción y clasificación de los impactos de las políticas que afectan a la PE y la PnE. Esta clasificación utiliza documentación de la legislación existente y de informes de evaluación de los seis países participantes. El procedimiento metodológico ha consistido en una serie de tareas: (i) revisión documental de políticas que pueden influir en elementos de la Pe y PnE; (ii) elaboración de una tipología de políticas a partir de los datos e información analizados. La tipología de políticas se fundamenta en criterios simples y tiene como finalidad mostrar el amplio abanico de políticas y programas con impacto en la PE y PnE, y sus características principales.

El principal objetivo de la tipología de políticas es obtener información y clasificar dos tipos principales de políticas:

- Por un lado, las que están *específicamente dirigidas* a reducir la perifericidad espacial: políticas y programas con impacto sobre la accesibilidad a los territorios durante los últimos 10 años, incluyendo (i) mejora o construcción de carreteras, líneas férreas, aeropuertos; (ii) apoyo, mejora, racionalización del transporte público.
- Por otro lado, las que son susceptibles de afectar (no siempre de forma deliberada) alguno de los componentes de la perifericidad no espacial, principalmente iniciativas más recientes diseñadas para estimular la innovación y la iniciativa empresarial mediante el desarrollo de redes, para mejorar la difusión de información y conocimiento, para resolver las deficiencias de capital humano y social, etc. En particular, se trata de iniciativas en los siguientes ámbitos:
  - Tecnologías de la información y las comunicaciones.
  - Innovación.
  - Promoción o desarrollo de redes (formales e informales).

- Gobernanza (incremento de la participación, democracia participativa, consenso).
- Capital humano (formación).
- Capital social (liderazgo).
- Incremento del valor añadido de los recursos locales.
- Diversificación económica (empleo y autoempleo).
- Desarrollo integrado.
- Conservación o promoción del patrimonio cultural y natural.
- Incremento de la identidad local.
- Promoción de la calidad.
- Desarrollo de la identidad local.

En relación con lo anterior, este apartado presenta los resultados del análisis de 99 políticas y programas públicos susceptibles de tener impacto sobre la perifericidad en Finlandia, Alemania, Grecia, Irlanda, Escocia y España (tabla 8.7). Los ámbitos de actuación son diversos e incluyen no sólo iniciativas dirigidas a contrarrestar la perifericidad espacial (accesibilidad), sino también otro conjunto de políticas y programas dirigidas a los diferentes componentes de la perifericidad no espacial (gobernanza, uso de las NTIC, capital social, redes de empresas e innovación, actividad turística).

Muchas de las actuaciones de la muestra se han implementado en alguna de las áreas de estudio de este trabajo de investigación. En otros casos, la iniciativa se ha incluido cuando su impacto es importante para la reducción de la perifericidad en otros espacios.

El apartado se inicia con una breve descripción de los aspectos metodológicos y prosigue con la presentación de resultados.

### *Metodología*

El análisis ha seguido el siguiente proceso metodológico:

- Identificación de políticas y programas con impacto (positivo o negativo; intencionado o no intencionado) sobre cualquiera de los factores de la perifericidad espacial o no espacial.
- Dado que el número de políticas con estas características podía ser enorme, se recomendó limitarse a un mínimo de cinco y un máximo de 15 ejemplos por Estado.
- Se identificaron los factores clave que caracterizan cada una de las iniciativas. Estos elementos son: país y área en la que se implementa la iniciativa, denominación completa, tipo de área que cubre, periodo de implementación, responsables del diseño, responsables de la implementación, fuentes de financiación, financiación, área temática, principales objetivos, efectos y valoración.

- Para evitar dispersión y facilitar la estandarización y el posterior análisis, se utilizó una hoja de tabulación de SPSS con códigos para introducir la información relevante para cada política.
- Se ha analizado un total 99 políticas y programas en los diferentes países implicados.
- Los resultados de esta tipología no deben tomarse como representativos de todas las actuaciones públicas de las áreas de estudio. Más bien constituyen ejemplos del marco de actuación amplio relacionado con la perifericidad.

**Tabla 8.7** Listado de políticas analizadas

<b>Estado</b>	<b>Políticas/Programas</b>
Finlandia	Regional Plan of Satakunta
Finlandia	Satakunta Objective 2 programme
Finlandia	Centre of Expertise Programme of Satakunta
Finlandia	Pori regional centre programme
Finlandia	Keski-Suomi Objective 1 Programme
Finlandia	Keski-Suomi Objective 2 programme
Finlandia	Centre of Expertise Programme of Keski-Suomi
Finlandia	Jyväskylä Regional Centre Programme
Finlandia	Regional Plan of Keski-Suomi
Grecia	IMP (Integrated Mediterranean Programme)
Grecia	Agriculture National Operational Programme
Grecia	LEADER I & II
Grecia	Development laws 1262/82 & 1892/90
Grecia	Operational programme «Tourism-Culture»
Grecia	Operational programme «Competitiveness»(EPAN)
Grecia	Operational programme «Information Society»
Grecia	Operational programme «Railway, Airports and public transportation»
Grecia	«Removal of isolation of rural areas»
Escocia	Highlands & Islands Objective 1 Transitional Programme
Escocia	Shetland Structure Plan
Escocia	Orkney Structure Plan
Escocia	LEADER
Escocia	Orkney and Shetland Tourism Strategies
Escocia	Iomairt aig an Oir (IaaO) (Initiative at the Edge)
Escocia	Orkney and Shetland Community Learning Plans
Escocia	Orkney and Shetland Community Plans
Escocia	Orkney and Shetland Local Transportation Strategies
Escocia	Shetland Islands Council Corporate Plan
Escocia	Orkney and Shetland Local Enterprise Company Strategy
Escocia	Fragile Areas Status - Highlands and Islands
Escocia	Lifeline Ferry Services
Escocia	Western Scotland Objective 2 Programme

*(Continúa)*

*(Continuación)*

---

Escocia	Ayrshire Joint Structure Plan 1999: A Framework for the 21st Century
Escocia	Ayrshire Strategy for Jobs
Escocia	Ayrshire & Arran Tourism Strategy
Escocia	Social Inclusion Partnership (SIP)
Escocia	East Ayrshire Community Learning Plan
Escocia	East Ayrshire Corporate Plan
Escocia	Western Scotland Innovation Strategy
Escocia	Scottish Enterprise (Ayrshire) Operational Strategy
Escocia	East Ayrshire Local Transportation Strategy
Escocia	East Ayrshire Local Plan
Escocia	A New Strategy For Scottish Tourism
Alemania	Nat. Transport Investment Programme
Alemania	ZIP Investment Programme for the Future
Alemania	LEADER
Alemania	INTERREG
Alemania	ERDF Objective 1 Funding
Alemania	Guarantee-financed rural dev. programmes
Alemania	Objective 5b Funding
Alemania	GRW Improvement of Regional Economy
Alemania	GAK Improvement of Agricultural Structure
Alemania	Innovation & Jobs in Information Society
Alemania	IGF Industrial Research Cooperation
Alemania	BTU Venture Capital for Technology SMEs
Alemania	DtA Venture Capital for Technology
Alemania	ERP Innovation Programme
Alemania	PRO INNO Innovation Competence for SMEs
Alemania	INNONET Innovative Networks
Alemania	InnoRegio
Alemania	Learning Regions
Alemania	Active Regions
Alemania	City Networks
Alemania	Regions of the Future
Alemania	BayTOU Technology-related Start-ups
Alemania	BayTP Bavarian Technology Programme
Alemania	Bavarian Regional Development Programme
Alemania	Venture Capital Innovation & Technology
Alemania	Rh.-Pal. Regional Development Programme
Alemania	SMEs Support Programme
España	EQUAL Community Initiative (and predecessors NOW, YOUTHSTAR, INTEGRA and HORIZON)
España	LEADER I and II
España	EU Social Exclusion Programme
España	SOCRATES Program (and old ERASMUS, LINGUA, ARION and EURIDYCE)
España	PYMES
España	Research Program in Information Society Technologies (IST)
España	PRODER Programme

---

*(Continúa)*



*(Continuación)*

---

España	ARTE/PYME
España	Action Plan INFO XXI
España	Valencian Plan for the Promotion of Stable Hiring
España	Programme for Improvement of Competitiveness and Development of Bussiness Fabric (ERDF)
España	Regional Incentives to Enterprises in Lagging Areas
España	Action Plan for Employment
España	Network for the promotion of Commerce Initiatives (Red AFIC)
España	Territorial Employment Pacts
Irlanda	Shannon Development
Irlanda	Regional Operational Programme
Irlanda	Commodity Price Supports
Irlanda	Livestock Headage Schemes in Disadvantaged Areas
Irlanda	Rural Environmental Protection Scheme (REPS)
Irlanda	Afforestation Grants and Premium Schemes
Irlanda	Tourism (Operational Programmes)
Irlanda	Industrial Development
Irlanda	Micro-Enterprise Development
Irlanda	Operational Programme for Transport (OPTRANS)
Irlanda	Operational Programme for Economic Infrastructure
Irlanda	Fisheries Operational Programme
Irlanda	LEADER
Irlanda	County Development Boards (CDBs)

---

*Fuente:* elaboración propia.

## **Resultados**

### *Área de estudio*

Aunque no se establecieron números estrictos, se recomendó limitarse a un mínimo de 5 y un máximo de 15 ejemplos por Estado. Los márgenes mínimos se han respetado en todas las áreas de estudio, pero, en algunos casos, se han incorporado más ejemplos de los recomendados (p. ej., Alemania, 27; Escocia, 25).

### *Ámbito territorial de implementación*

Un número importante de las iniciativas incluidas en la muestra no afectan a territorios específicos sino que se han incorporado porque, o bien afectan a todo el Estado, o bien se considera que pueden tener un impacto significativo en la perifericidad.

La mayoría de las políticas se diseñan e implementan en ámbitos geográficos extensos. El ámbito territorial de implementación está relacionado con la escala de actuación del organismo responsable. Muchas políticas se imple-

mentan a escala nacional, regional y de la UE. Sin embargo, el número de ejemplos implementados en territorios subregionales es muy reducido. Por otro lado, la mayoría de las políticas no están diseñadas específicamente para áreas periféricas o desfavorecidas.

### *Duración*

La mayoría de las políticas y programas de la muestra analizada tienen cierta tradición (con periodos de ejecución de más de cinco años). Sólo una décima parte de ellas tiene menos de un año de antigüedad. En algunos otros casos, sólo es nueva la denominación de la iniciativa: se trata de segundas o posteriores fases de políticas previas que tenían otras denominaciones anteriores (por ejemplo, iniciativas comunitarias como EQUAL agrupan objetivos y ámbitos geográficos de actuación que estaban previamente distribuidos entre varias iniciativas que ya no existen).

### *Ámbitos temáticos*

Las políticas y programas analizados cubren un amplio abanico de temáticas. Ello se debe a la variedad de elementos susceptibles de afectar la perifericidad. Los principales ámbitos temáticos son:

- *Innovación y competitividad* (incluyendo políticas que promocionan la modernización de explotaciones agrarias o empresas, la adopción de NTIC, etc.). En esta categoría se incluyen políticas y programas como: Western Scotland Innovation Strategy (Escocia), Programa ARTE/PYME (España), Venture Capital Innovation and Technology (Alemania), LEADER (varios países), etc.
- *Desarrollo económico*, que incluye, entre otras, las siguientes iniciativas: Integrated Mediterranean Programme (Grecia); Scottish Enterprise Operational Strategy (Escocia); GRW Improvement of the Regional Economy (Alemania); Red de Agentes de Fomento de Iniciativas Comerciales (España); Shannon Development (Irlanda), etc.
- *Desarrollo regional*, en un sentido más amplio que el «desarrollo económico» previo, y habitualmente desde un enfoque territorial. Los principales programas incluidos son: Regional Plan of Keski-Suomi (Finlandia); INTERREG (varios países); Fondos FEDER para regions Objetivo 1 (diferentes regiones en la mayoría de los países); Learning Regions and Active Regions (Alemania); Incentivos Regionales para Empresas en Áreas Rurales (España), etc.
- *Tecnología*, que incluye la modernización de empresas mediante la adopción de nuevas tecnologías, desarrollo de infraestructuras y equipamientos para las NTIC, etc. Las principales políticas y programas

son: Operational Programme Information Society (Grecia); BTU Venture Capital for Technology SMEs (Alemania); Programa de Investigación sobre Tecnologías para la Sociedad de la Información (España); Jyväskylä Regional Centre Programme (Finlandia), etc.

- *Transporte*, mejora y mantenimiento de infraestructuras y equipamientos de transporte y mejora de la accesibilidad, provisión de servicios de transporte de pasajeros y mercancías. Las políticas y programas incluidos son: Operational programme «Railway, Airports and public transportation» (Grecia); Orkney and Shetland Local Transportation Strategies (Escocia); National Transport Investment Programme (Alemania); Operational Programme for Transport OPTRANS (Irlanda), etc.
- *Turismo*, como una de las principales actividades económicas en muchas de las regiones europeas y con una importancia creciente en la periferia por ser la única claramente independiente de la distancia a los centros económicos. Las iniciativas incluyen: LEADER (todos los países); Operational Programme Tourism-Culture (Grecia); A New Strategy For Scottish Tourism (Escocia); Tourism Operational Programmes (Irlanda); Bavarian Regional Development Programme (Alemania), etc.
- *Investigación y desarrollo (I&D)*: Centre of Expertise Programme of Keski-Suomi (Finlandia); INNONET Innovative Networks (Alemania); Programa SOCRATES y los anteriores ERASMUS, LINGUA, ARION y EURIDYCE (todos los países); DtA Venture Capital for Technology (Alemania); Programa para la Mejora de la Competitividad y Desarrollo del Tejido Empresarial del FEDER (España), etc.
- *Desarrollo rural*: Iomairt aig an Oir (IaaO) (Initiative at the Edge) (Escocia); Guarantee-Financed Rural Development Programmes (Alemania); Programa PRODER (España);

Otras áreas secundarias también significativas son: creación y mantenimiento de empleo, actividades primarias (agricultura, ganadería, silvicultura y pesca), políticas sociales (provisión de servicios, igualdad de oportunidades, etc.), formación de recursos humanos, desarrollo sostenible, y conservación y protección ambiental.

### *Responsables de la financiación*

La UE es el principal órgano de financiación. Sin embargo, siguiendo uno de los principios básicos de la política europea, la corresponsabilidad, en la mayoría de los casos, las políticas y programas de la muestra están financiados casi siempre por más de una entidad. Entre éstas destacan los gobiernos regionales y estatales. La financiación de las instituciones públicas locales y del sector privado es mucho más limitada.

### *Responsables del diseño y la implementación*

El diseño de iniciativas (legislación básica) para contrarrestar los efectos de la perifericidad proviene principalmente de la UE (programas operativos, estrategias sectoriales, etc.). En un segundo nivel están los gobiernos estatales y regionales que se dedican a diseñar políticas y programas concretos en desarrollo de las directivas de la UE.

Dado que la UE es un gobierno sin presencia física en el territorio, la función de implementación de sus políticas y programas recae en diferentes estructuras y niveles de gobierno.

Los principales responsables de la ejecución de políticas y programas se hallan, con frecuencia, varios escalones por debajo del responsable del diseño de la política. Es cada vez más frecuente que haya más de una organización implicada en el proceso de implementación (principalmente mediante la creación de partenariados público-privados). Todavía son escasas las organizaciones privadas con responsabilidad en la implementación de políticas públicas.

### *Principales objetivos*

Los objetivos de las políticas y programas con impacto (intencionado o no intencionado) sobre la perifericidad son diversos. Los principales, en orden de importancia, son.

- *Mejora de la competitividad.* Se refiere principalmente al sector empresarial e incluye iniciativas como: Orkney and Shetland Local Enterprise Company Strategy (Escocia); financiación FEDER para regiones Objetivo 1 (todos los países); Commodity Price Supports (Irlanda); DtA Venture Capital for Technology (Alemania); Programa PYMES (España); Centre of Expertise Programme of Satakunta (Finlandia), etc.
- *Apoyo a redes y cooperación.* El desarrollo y consolidación de redes económicas y sociales, y la consolidación de una cultura de la cooperación fuerte son dos de los NFDT más importantes. Estos elementos están presentes de forma sustancial en la muestra de políticas y programas. Merece la pena mencionar los casos de: LEADER, INTERREG y EQUAL (todos los países); City Networks (Alemania); Pactos Territoriales por el Empleo (todos los países); Pori regional centre programme (Finlandia), etc.
- *Desarrollo económico.* Políticas y actuaciones de promoción de cualquier dimension del desarrollo económico: SMEs Support Programme (Alemania); Regional Operational Programme (Irlanda); Fragile Areas Status - Highlands and Islands (Escocia); GRW Improvement of Regional Economy (Alemania); Incentivos Regionales a Empresas en Áreas Desfavorecidas (España), etc.

- *Promoción de la innovación.* La innovación es un componente esencial de la competitividad territorial. Los principales indicadores de innovación (las patentes) se concentran en las áreas centrales. En consecuencia, las políticas y programas que impulsan la innovación son esenciales para combatir la perifericidad. Las principales políticas en esta área son: LEADER (todos los países); Western Scotland Innovation Strategy (Escocia); PRO INNO Innovation Competence for SMEs (Alemania); Centre of Expertise Programme of Keski-Suomi (Finlandias); Programa para la Mejora de la Competitividad y Desarrollo del Tejido Empresarial del FEDER (España); Programa de Investigación para las Tecnologías de la Sociedad de la Información (España), etc.
- *Creación y consolidación de empleo.* El empleo y, especialmente, el empleo de calidad es un factor distintivo de las regiones y territorios dinámicos. Las áreas periféricas suelen mostrar tasas de desempleo elevadas y condiciones de trabajo deficientes. Las políticas que promueven la creación y mantenimiento del empleo y la igualdad laboral para todos los colectivos tienen un impacto directo en la mejora de la calidad de vida de la población local y, en consecuencia, contribuyen a reducir la perifericidad. Las principales políticas y programas en este apartado son: Regional Objective 2 Programmes (Finlandia); Programa PRODER (España); Planes de Acción para el Empleo (España); Social Inclusion Partnership (SIP) (Escocia); EQUAL (todos los países); Pactos Territoriales por el Empleo (todos los países); GRW Improvement of Regional Economy (Alemania), etc.
- *Promoción de la educación y la formación.* La falta de mano de obra cualificada afecta de manera importante a la estructura económica y la competitividad territorial. Del mismo modo, la mano de obra cualificada tiende a emigrar de las áreas periféricas a las centrales en busca de mejores oportunidades de empleo. La mejora de la educación y la formación de la población en las regiones periféricas es un factor de primer orden para incrementar la competitividad y reducir la perifericidad. Algunas de las políticas que actúan en este sentido son: Development laws 1262/82 & 1892/90 (Grecia); Operational programme «Information Society» (Grecia); Learning Regions (Alemania); Programa SOCRATES y sus predecesores ERASMUS, LINGUA, ARION y EURIDYCE (todos los países); Orkney and Shetland Community Learning Plans (Escocia), etc.
- *Reducción de los problemas de la perifericidad.* Son pocos los programas y políticas de la muestra diseñados específicamente para combatir los problemas asociados a la perifericidad. Sin embargo, algunos de ellos tienen esta finalidad implícita en su formulación y filosofía: Incentivos Regionales para empresas en Áreas Desfavorecidas (España); Iomairt aig an Oir (IaaO) (Initiative at the Edge) (Escocia);

East Ayrshire Local Transportation Strategy (Escocia); Livestock Headage Schemes in Disadvantaged Areas (Irlanda); Operational Programme for Economic Infrastructure (Irlanda); Fragile Areas Status - Highlands and Islands (Escocia); Keski-Suomi Objective 1 Programme (Finlandia), etc.

- *Desarrollo integrado y sostenible.* Constituye uno de los principales objetivos a largo plazo de muchas de las políticas y programas analizados. Se trata de un objetivo crecientemente impulsado por ciertas iniciativas destinadas principalmente al desarrollo estratégico y que suelen adoptar un enfoque participativo local: LEADER, INTERREG (todos los países); Ayrshire Joint Structure Plan 1999: A Framework for the 21st Century (Escocia); County Development Boards, CDBs (Irlanda); Active Regions (Alemania); Pactos Territoriales por el Empleo (todos los países), etc.
- *Apoyo a la inversión.* Las políticas de apoyo a la inversión son esenciales para la promoción de la actividad económica y, en consecuencia, una condición básica para el desarrollo. Las áreas periféricas y desfavorecidas suelen tener empresas poco capitalizadas con importantes dificultades para modernizarse y ser competitivas. Estas políticas y programas ya han obtenido una dinamización significativa de las economías locales de algunas áreas desfavorecidas. Las más notables son: GRW Improvement of Regional Economy (Alemania); Venture Capital Innovation & Technology (Escocia); Incentivos Regionales para Empresas en Áreas Desfavorecidas (España); Agriculture National Operational Programme (Grecia); LEADER (todos los países); SMEs Support Programme (Alemania); Programa para la Mejora de la Competitividad y el Desarrollo del Tejido Empresarial del FEDER (España), etc.

Otros objetivos secundarios que están presentes en la muestra de políticas y programas son: la mejora de las infraestructuras de transporte, el acceso a las NTIC, el desarrollo estratégico, la protección del patrimonio natural y construido, el desarrollo de actividades relacionadas con el turismo, y la reducción de desequilibrios territoriales.

#### *Principales efectos de la implementación*

Los efectos son los impactos presentes de las actuaciones públicas. Sólo pueden percibirse y valorarse correctamente tras un periodo considerable de implementación y un proceso de evaluación correcto. En muchos casos, las políticas y los programas de la muestra no tienen la suficiente tradición o no han sido evaluados. Sin embargo, la mayoría cuenta con algunos documentos de valoración o procesos de evaluación que han permitido determinar los prin-

cipales impactos o efectos en relación con la perifericidad. A continuación, se describen los principales efectos detectados:

- *Movilización de la sociedad local / creación de identidad local:*
  - Fuerte dinamización de la población local de áreas rurales desfavorecidas.
  
- *Creación y modernización de empresas:*
  - Modernización de empresas innovadoras.
  - Modernización de empresas con enfoque tecnológico.
  - Apoyo a empresas localizadas en áreas desfavorecidas o de difícil accesibilidad.
  - Creación de tejido industrial en áreas desfavorecidas, pero sólo mediante la promoción de grandes inversiones que únicamente pueden afrontar las grandes empresas (no el perfil típico del tejido industrial de las áreas desfavorecidas y periféricas). En consecuencia, muchos de los beneficiarios son exógenos.
  - Incremento de la capacidad organizativa y la competitividad de las empresas tecnológicas.
  
- *Mejora de las infraestructuras de transporte, incremento de la accesibilidad:*
  - Redes de carreteras.
  - Infraestructuras de transporte transnacionales.
  - Aeropuertos.
  - Puertos.
  
- *Desarrollo de redes y estructuras de cooperación:*
  - Entre instituciones locales.
  - Entre departamentos de gobiernos regionales.
  - Parteneriados locales (cooperación entre agentes públicos y privados para el diseño e implementación de planes estratégicos o programas).
  - Entre instituciones educativas y otras organizaciones públicas, corporativas o sociales.
  - Cooperación entre PYME e instituciones de I+D.
  - Creación de un sistema de coordinación entre estados miembros y nuevos candidatos para combatir la exclusión social y la pobreza.
  - Intercambios educativos alrededor de Europa.
  - Promoción de los vínculos de cooperación entre empresas.
  - Cooperación entre proveedores de formación y educación a escala local.
  - Cooperación entre PYME para impulsar la I+D.
  - Creación de redes interterritoriales de cooperación.

- Enfoque territorial: incremento de la cooperación supralocal en áreas rurales.
- Compromiso local con los planes estratégicos de desarrollo territorial.

— *Asociacionismo:*

- Creación de asociaciones locales que dan voz a la población local en la toma de decisiones (capital social).

— *Creación y mantenimiento de empleo:*

- Incremento del acceso al mercado de trabajo para colectivos sociales desfavorecidos.
- Creación de empleo por encima de la media nacional.
- Incremento de la seguridad de ingresos para trabajadores.
- Flexibilización del mercado de trabajo.
- Apoyo a empleos innovadores en relación con las NTIC.
- Refuerzo y generación de conocimiento.

— *Aprendizaje / Formación:*

- Promoción de una cultura de la innovación a través de la participación en el aprendizaje.
- Expansión de la educación multimedia y de las telecomunicaciones.
- Promoción de la formación continua para adultos.
- Nuevos métodos para la educación a distancia y utilización de las NTIC para la educación.

— *Servicios de transporte:*

- Proporcionar el marco de actuación para el mantenimiento de servicios de transporte.

— *Acceso / uso de NTIC:*

- Establecimiento de redes de NTIC.
- Promoción del comercio electrónico.
- Mejora de la innovación e implementación de nuevas tecnologías.
- Mejora de la competitividad de las PYME mediante la promoción del acceso a las NTIC.
- Acceso a Internet de banda ancha en todos los centros educativos.
- Acceso público a Internet en todas las oficinas de correo y acceso universal al correo electrónico.
- Desarrollo de nuevos sistemas educativos multimedia.

— *Desarrollo estratégico:*

- Para el sector turístico.
- Desarrollo estratégico regional a largo plazo.



— *Efectos negativos o no esperados:*

- Polarización acentuada por las políticas de precios.
- El enfoque de la política se dirige a reorientar las prácticas de las agencias locales y a permitir que las estrategias de desarrollo se destinen de las comunidades locales, más que a incrementar de forma significativa las inversiones en las áreas. Este enfoque ha tenido efectos limitados.

— *Diversificación económica.*

— *Descentralización / empoderamiento local.*

— *Superación de la perifericidad:*

- Influencia fundamental en la reducción de las desventajas de la localización.
- Asignación de financiación a áreas locales desfavorecidas. El impacto previsible es que los recursos adicionales contribuirán a superar la perifericidad y a promover la regeneración de estas áreas.
- Fortalecimiento de la función de las capitales regionales como nodos de los flujos nacionales e internacionales.
- Pagos compensatorios.
- Reducción del tiempo de desplazamiento.

— *Calidad de vida:*

- El apoyo financiero al desarrollo de infraestructuras y equipamientos sociales y comunitarios tiene un impacto positivo en el capital social del área.
- Reducción de la perifericidad geográfica como resultado de las mejoras de los servicios postales y de la digitalización de los intercambios.
- Mantenimiento de la población.
- Mejora de la calidad de vida para los trabajadores locales.
- Mejora de las condiciones de vida.

— *Medio ambiente / paisaje:*

- Efectos positivos en la mayoría de áreas.
- Incremento de la tasa de repoblación en áreas periféricas.
- Mejora de la calidad ambiental.
- Explotación sostenible de los recursos naturales.

— *Turismo e imagen regional:*

- Estrategias eficientes para el desarrollo de marcas regionales y para el desarrollo de productos turísticos locales.

### *Principales instrumentos políticos*

El principal es la ayuda directa. Otros mecanismos relevantes son la promoción de la acción conjunta, la cooperación y la coordinación. En menor medida, el desarrollo de documentos de planificación estratégica.

## **8.2 Análisis de la percepción subjetiva de los efectos de las políticas públicas sobre la perifericidad, y selección de la «estrategia política óptima»**

La revisión y análisis de documentos legislativos y de evaluación, y la tipología de políticas llevada a cabo en el apartado anterior pretende analizar la finalidad, objetivos y características de la implementación de un amplio abanico de iniciativas públicas con impacto en la PE y PnE. La finalidad es comprender cómo las políticas públicas y programas pueden contribuir a contrarrestar los efectos de la perifericidad (tanto la perifericidad espacial como la no espacial).

El actual modelo de diseño e implementación de políticas es susceptible de obviar factores del nuevo paradigma de desarrollo territorial que se han ido estableciendo durante años. Por este motivo es esencial investigar el impacto que ello puede tener en: (i) el desarrollo de nuevas formas de perifericidad (perifericidad no espacial), y (ii) la reducción de la eficiencia en la consecución de los objetivos de cohesión regional y desarrollo sostenible de las regiones de la UE.

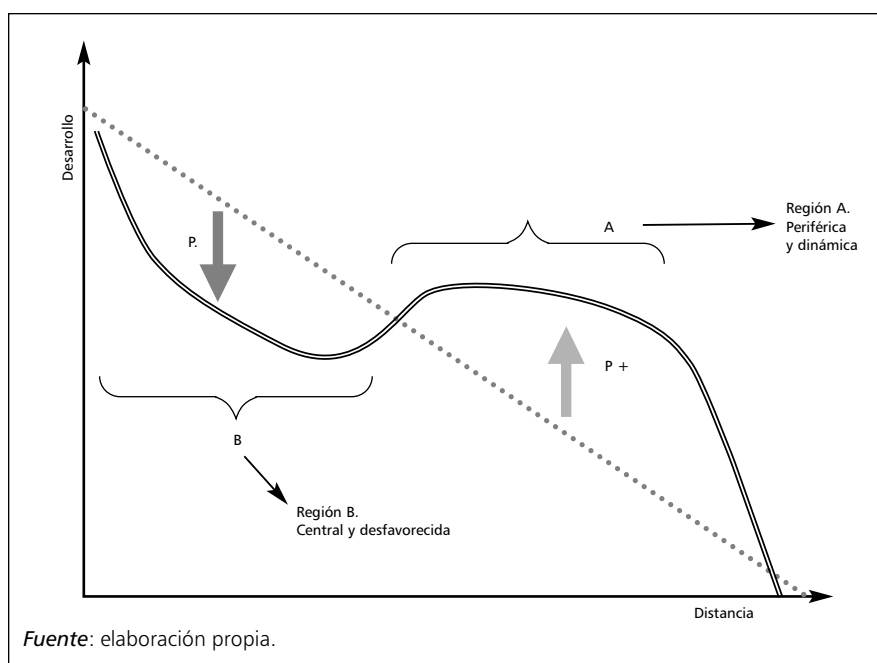
Sin embargo, debido a la gran cantidad de iniciativas consideradas en el análisis del panorama general y en la elaboración de la tipología de políticas, no se ha realizado un análisis en profundidad de estas iniciativas. En este apartado, se pretende profundizar en este aspecto mediante el análisis de la percepción subjetiva del impacto de las políticas públicas en la perifericidad. El marco conceptual ha permitido descomponer la aproximación teórica a los componentes de la perifericidad. El trabajo de campo ha permitido analizar el modo en que cada uno de esos componentes se concreta en la realidad de las áreas de estudio del trabajo. Sin embargo, todavía no se ha analizado la función de la actuación pública en la construcción de la perifericidad en cada área de estudio. Esta es la finalidad de este apartado.

Se presentan a continuación los resultados de un cuestionario enviado a una muestra de cinco expertos locales en las 12 áreas de estudio del proyecto AsPIRE. Se trata de identificar las opiniones de expertos locales sobre: (i) los tipos genéricos de medidas y las actuaciones específicas que tienen un impacto más positivo (son más eficaces) en el desarrollo de las regiones de estudio y (ii) identificar la combinación de medidas que constituyen la «mejor estrategia de desarrollo sostenible» para cada área.

## 8.2.1 Las políticas públicas pueden contrarrestar o reforzar la perifericidad

La acción pública es extremadamente diversa en objetivos, instrumentos y procedimientos. En cualquier territorio, la acción pública influye en un conjunto de procesos y actividades que afectan continuamente la intensidad y dirección del desarrollo. Por este motivo, la acción pública puede considerarse como un componente más de la perifericidad no espacial.

La figura 8.1 muestra la conceptualización de la función de la acción pública en el desarrollo territorial y en la corrección de los desequilibrios territoriales. La *línea de puntos* (.....) describe el paradigma tradicional de desarrollo centro-periferia. De acuerdo con esta interpretación, el nivel de desarrollo decrece en una función directa prácticamente lineal desde los máximos niveles en el centro (localizaciones geográficamente centrales) a los niveles mínimos en la periferia (las áreas más lejanas e inaccesibles). Esta función depende de la distancia y, en consecuencia, las áreas accesibles desde los centros se desarrollarán más que las lejanas e inaccesibles.



**Figura 8.1** Teoría Centro-Periferia, NFDT y el papel de la actuación pública en la perifericidad

La teoría Centro-Periferia es un cuerpo conceptual robusto y será válido mientras existan centros económicos y periferias. Sin embargo, parece que existen ya suficientes ejemplos de nuevas fuerzas emergentes que condicionan la localización de la actividad económica y la población y, en consecuencia, el desarrollo de los territorios. Estas nuevas fuerzas no estaban presentes o no eran relevantes cuando se formuló la teoría Centro-Periferia y, en consecuencia, no fueron tomadas en consideración.

Estos procesos se expresan en la figura 8.1 mediante la *línea doble* (==), que muestra cómo la distancia desde los centros económicos no es ya el único indicador de desarrollo, y cómo la línea azul tradicional se «rompe» en varios puntos por una nueva distribución espacial del desarrollo en la que existen nuevos elementos explicativos (los nuevos factores de desarrollo territorial o NFDT).

La *línea doble* (==) figura 8.1 explica dos situaciones teóricas: por un lado, la situación B caracteriza el caso de una región accesible cuyo grado de desarrollo y dinamismo es menor de lo que cabría esperar de acuerdo con su localización geográfica. En este caso, puede que exista una actuación pública (mediante el diseño e implementación de políticas, programas, estrategias, etc.) que obstaculice el desarrollo y, por lo tanto, favorezca la consolidación de perifericidad no espacial. Por otro lado, la situación A representa el caso



Fuente: elaboración propia.

**Figura 8.2** Conceptualización de la acción pública en las regiones A y B

opuesto, una región periférica que muestra un grado de desarrollo y dinamismo superior a lo que cabría esperar por su localización geográfica. Puede que, en este caso, exista una actuación pública, en los términos antes descritos, que favorezca el desarrollo y, por tanto, reduzca el impacto de la perifericidad espacial. No se trata de concluir que toda la acción pública de la situación A es positiva y toda la de la situación B es negativa. Es más que probable que encontremos ambos tipos de práctica en la misma región, pero la hipótesis de trabajo afirma que la acción pública está promocionando el desarrollo de manera más eficaz en las regiones A que en las regiones B (figura 8.2).

Las *flechas tramadas* de la figura 8.1 indican una acción pública globalmente positiva (flecha más clara) o negativa (flecha más oscura). En ambos casos, indican el modo en que la acción pública influye sobre la situación general del territorio. La principal conclusión es que la acción pública puede tener un impacto positivo o negativo sobre el desarrollo de ambos tipos de área (A y B).

## 8.2.2 Enfoque metodológico

Tal como se ha indicado anteriormente, el análisis de la percepción subjetiva del impacto de la acción pública en el desarrollo sostenible de las áreas de estudio se ha analizado mediante un cuestionario a 60 expertos distribuidos por igual entre las 12 regiones de estudio del proyecto AsPIRE (cinco casos en cada región).

Dado que el objetivo del cuestionario era obtener la percepción subjetiva del impacto de la acción pública en el desarrollo sostenible de las áreas, la selección de encuestados se realizó a partir de dos fuentes: por un lado, el listado de participantes en las entrevistas a instituciones que incluye representantes de las principales instituciones y organizaciones de las áreas; por otro lado, el listado de participantes en los seminarios regionales del proyecto que incluye no sólo representantes de las instituciones locales, organizaciones y colectivos, sino también personas con conocimientos particulares del territorio. El número total de respuestas obtenidas supera las 60 utilizadas en el análisis, pero se consideró importante mantener un número equitativo de casos en cada área de estudio para maximizar la validez de los resultados.

El cuestionario (anexo 5, véase CD adjunto) incluye una única pregunta que plantea al encuestado 30 tipos genéricos de medidas clasificadas en función de los cinco «nuevos factores de desarrollo territorial» (redes empresariales e innovación, NTIC, gobernanza, capital social y turismo), además de medidas de mejora de la accesibilidad y el transporte. Los encuestados debían proporcionar tres tipos de información en relación con las medidas genéricas:

- i) Su opinión sobre el impacto de cada medida descrita en el desarrollo de la región. En este caso, los encuestados debían proporcionar una puntuación entre 1 (medidas que obstaculizan el desarrollo de la región) y 5 (medidas con un fuerte impacto positivo en el desarrollo de la región). Todas las medidas debían ser puntuadas entre 1 y 5, y no podían dejarse en blanco. La finalidad de esta pregunta era valorar la percepción subjetiva de expertos locales sobre los tipos de acción política más eficaces en relación con la promoción del desarrollo del área.
- ii) El segundo tipo de información en relación con los tipos de medidas genéricas presentadas en el cuestionario consistía en la asignación de una cantidad de «créditos» entre las medidas. Los encuestados debían distribuir 100 créditos de acuerdo con los problemas y posibilidades de desarrollo de la región. Sólo podían asignarse cantidades de 5, 10, 15 y 20 créditos para evitar una excesiva concentración en pocas medidas. Los créditos podían asignarse libremente y los encuestados debían tener en cuenta que las medidas que ya estaban obteniendo un resultado positivo en la región necesitarían nuevos créditos para continuar implementándose. La finalidad de esta pregunta era identificar la «mejor estrategia política» para el área como resultado de la combinación ponderada de las medidas priorizadas por los encuestados en un escenario de recursos económicos limitados.
- iii) Por último, los encuestados debían indicar qué medidas de las listadas no habían sido implementadas en la región durante, al menos, los últimos 10 años.

El cuestionario se envió por correo postal y/o electrónico a los destinatarios, tras un contacto telefónico previo para acordar la colaboración. Las respuestas se recibieron por los mismos medios. Sin embargo, en un número importante de casos, hubo que mantener contactos telefónicos intermedios para clarificar la interpretación del cuestionario.

El proceso registró algunos problemas relevantes:

- En primer lugar, en algunos casos hubo dificultades para recabar la colaboración de suficiente número de expertos. Este problema se resolvió con la extensión de plazos y una intensificación de las acciones de contacto y seguimiento.
- En segundo lugar, a pesar de que el cuestionario sólo incorporaba una pregunta, su complejidad dio lugar a interpretaciones erróneas que hicieron necesario un mayor seguimiento.
- La pregunta sobre las medidas no implementadas durante los últimos 10 años no produjo resultados adecuados debido a la percepción subjetiva de los encuestados.

El análisis de los cuestionarios proporciona información muy útil para la identificación de las acciones políticas más eficaces y la mejor estrategia de desarrollo. El análisis se ha realizado desde una triple perspectiva: en primer lugar, el análisis del conjunto de los 60 cuestionarios; en segundo lugar, el análisis de las diferencias entre países; en tercer lugar, el análisis de las diferencias entre áreas tipo A y tipo B. Este último análisis es el más interesante desde el punto de vista de la validación de las hipótesis de este trabajo de investigación. La identificación de la medida en que las áreas A (periféricas y relativamente dinámicas) y B (accesibles y relativamente desfavorecidas) son diferentes en la función que los expertos locales otorgan a los diferentes tipos de medidas de acción pública planteadas puede contribuir a valorar la validez de las hipótesis de trabajo del proyecto.

### 8.2.3 Resultados

En las siguientes páginas se presentan los resultados del cuestionario a expertos locales para valorar la percepción subjetiva del impacto de la acción pública en el desarrollo de las áreas de estudio del proyecto. El apartado se inicia con el análisis del impacto de las políticas en el desarrollo de la región y avanza hacia el análisis de la selección de la mejor estrategia de desarrollo. En ambos casos, los análisis se realizan en tres niveles: para el conjunto de la muestra, por países y por las dos tipologías de área (A y B).

#### *Análisis del impacto de políticas sobre el desarrollo de la región*

¿Son las medidas que tratan de reducir la perifericidad espacial más eficaces que el resto? ¿Qué eficacia tiene cada uno de los NFDT en la promoción del desarrollo en las áreas de estudio? ¿Qué tipos de medidas son valoradas más positivamente? ¿Cuáles son las más irrelevantes? La valoración subjetiva del impacto de las políticas públicas en el desarrollo de las regiones de estudio llevado a cabo por expertos locales de las 12 áreas de estudio del proyecto constituye un buen indicador de la importancia relativa otorgada, por un lado, a los factores de desarrollo espaciales y no espaciales y, por otro lado, a los cinco componentes de la PnE (los NFDT)

Las hipótesis de trabajo señalan que las áreas A (periféricas y relativamente dinámicas) deben mostrar una mejor valoración de las medidas no espaciales (las orientadas a los NFDT) que las áreas B (accesibles y relativamente desfavorecidas), dado que se afirma que el dinamismo de los NFDT ha permitido a las regiones tipo A superar parcialmente las dificultades asociadas a una localización periférica.

Por otro lado, las áreas tipo B deberían, al menos desde un punto de vista teórico, mostrar una consideración menor por las medidas orientadas a los NFDI (medidas no espaciales), dado que se parte de la hipótesis de que en estas regiones estos factores muestran escaso dinamismo. La importancia otorgada a las medidas espaciales puede ser positiva o negativa independientemente de la valoración de las medidas no espaciales. En cualquier caso, se espera que las medidas de desarrollo espacial (accesibilidad y transporte) tendrán una valoración mayor en estas áreas que son, por definición, accesibles.

### *Análisis del conjunto de la muestra*<sup>33</sup>

El análisis del conjunto de la muestra indica claramente que las medidas asociadas a factores no espaciales (los NFDI) obtienen puntuaciones mayores que las medidas orientadas a mejorar la accesibilidad y el transporte (espaciales), con la excepción de la medida «mejora de la infraestructura de carretera y ferrocarril», que obtiene una puntuación elevada. Exceptuando el turismo, todos los grupos de medidas obtienen al menos una puntuación elevada que indica que una de las medidas de ese grupo es «eficaz» o «muy eficaz» en la promoción del desarrollo de la región.

El grupo de medidas referidas a las «redes de empresas e innovación» es el que obtiene mejores puntuaciones en conjunto (tres de las cinco medidas obtienen la puntuación más elevada). El grupo de medidas referidas a la «actividad turística», a pesar de que no obtiene la puntuación más elevada en ninguna de las medidas, obtiene buenas puntuaciones en general que lo sitúan como el segundo grupo mejor valorado.

Los otros factores, especialmente la «gobernanza» y el «capital social», han recibido puntuaciones más bajas, lo que indica una percepción de mejor importancia en el desarrollo de las regiones.

De acuerdo con este análisis global, el cuestionario de valoración de políticas confirma parcialmente las hipótesis del proyecto dado que los «nuevos factores de desarrollo territorial» (NFDI) son considerados más importantes para el desarrollo de las regiones de estudio que las medidas orientadas a superar la perifericidad espacial (accesibilidad y transporte).

33. El análisis del conjunto de la muestra se refiere a la situación del conjunto de las 12 áreas de estudio del proyecto ASPIRE.



**Tabla 8.8** Impacto de los diferentes grupos de medidas en el desarrollo de las regiones de estudio. Resultados globales

a) Medidas espaciales	91,2
b) Redes empresariales e innovación	116,6
c) Nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones	98
d) Gobernanza	97
e) Capital social	97
f) Turismo	111,4
Códigos	
Menos de 90:	Impacto positivo escaso en el desarrollo
90 - 120	Impacto positivo medio-alto en el desarrollo
Más de 120:	Impacto positivo alto a muy alto en el desarrollo

De acuerdo con esta valoración inicial para el conjunto de la muestra, podemos definir el perfil de la mejor estrategia política para la promoción del desarrollo de las regiones de estudio. Se trataría de una actuación con un enfoque económico fuertemente orientada a la mejora de las infraestructuras de transporte, la promoción de las PYME (creación y consolidación) y de las redes empresariales. Este modelo también contiene una forma innovadora de gobernanza (la promoción de partenariados locales como forma óptima de cooperación para el desarrollo) y hace hincapié en el papel de los recursos humanos para el desarrollo a largo plazo. Las NTIC son consideradas importantes para el desarrollo, pero su función se proyecta más hacia el futuro que en el presente. Por último, la actividad turística se considera un complemento esencial que necesita ser más claramente incorporado a las futuras estrategias de desarrollo.

**Tabla 8.9** Impacto de diferentes grupos de políticas en el desarrollo de las regiones de estudio. Resultados globales

	<b>Puntuación</b>
<b>a) Ordenación territorial, accesibilidad y transporte</b>	
Mejora de las infraestructuras de carretera y ferrocarril	121
Promoción del transporte público (tren, autobús)	70
Integración de las redes de transporte	83
Conservación y protección ambiental	93
Planificación integrada del territorio (en la línea de la política de ordenación del territorio)	89

*(Continúa)*

(Continuación)

<b>b) Innovación y redes de empresas</b>	
Apoyo a la creación de nuevas PYME (subvenciones de inicio de actividad, apoyo técnico, suelo industrial adecuado, etc.)	134
Apoyo a la consolidación de PYME (subvenciones, promoción de la calidad, modernización, <i>marketing</i> , etc.)	133
Apoyo a grandes empresas (subvenciones, instalaciones y suelo industrial, bonificaciones, etc.)	79
Apoyo a redes de empresas (para nuevas empresas, jóvenes empresarios, empresas locales o empresas locales y no locales)	123
Promoción de la innovación, investigación y desarrollo	114
<b>c) Nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (NTIC)</b>	
Promoción de infraestructuras para las NTIC (banda ancha, cable, etc.)	97
Facilitar acceso de la población y empresas a las NTIC	97
Mejorar formación y capacidades en relación con las NTIC	106
Promocionar el uso de las NTIC	97
Facilitar acceso a servicios públicos/privados mediante NTIC	93
<b>d) Estructura de gobierno y capacidad para gobernar</b>	
Crear partenariados para dirigir medidas de desarrollo hacia objetivos específicos a partir de acción común	122
Mecanismos de coordinación entre departamentos y niveles de gobierno	98
Acuerdos para planificación estratégica que impliquen toma de decisiones compartida entre organizaciones	92
Creación de organizaciones de promoción del desarrollo local con una perspectiva territorial (no sectorial)	89
Reflexión estratégica participativa que implique a la sociedad local	84
<b>e) Capital social</b>	
Desarrollo de recursos humanos (educación, promoción del liderazgo, etc.)	122
Provisión de servicios sociales integrales y de calidad	88
Integración de grupos sociales marginales	85
Creación de estructuras que favorezcan la participación de organizaciones sociales en la toma de decisiones políticas	98
Promoción de la «ciudadanía activa» (redes sociales, asociaciones para el beneficio mutuo, etc.)	92

(Continúa)

*(Continuación)*

<b>f) Turismo</b>	
Promoción de la identidad territorial a través del turismo	113
Desarrollo de infraestructuras turísticas (alojamiento, atracciones, etc.)	116
Acciones para desarrollar un producto turístico integrado	106
Desarrollo de productos especializados y aprovechamiento de «nichos» de mercado	109
Desarrollo y promoción de un «producto turístico de calidad»	113

Códigos

Menos de 90	Impacto positivo escaso en el desarrollo
90 - 120	Impacto positivo medio-alto en el desarrollo
Más de 120	Impacto positivo alto a muy alto en el desarrollo

### *Análisis por países*

La consideración de la dimensión nacional introduce un grado de complejidad en el análisis de las medidas políticas más eficaces para el desarrollo de las regiones de estudio, pero permite identificar posibles variaciones nacionales en la valoración realizada por los expertos locales. Los estados constituyen las principales divisiones políticas de la UE. Su influencia es muy importante en muchos aspectos (históricos, administrativos, políticos, etc.) y, por ello, se espera que los resultados varíen entre países de forma significativa.

No todos los países han puntuado del mismo modo: los valores medios difieren desde 13,3/30 en el caso de Irlanda a 19,3/30 en el caso de Finlandia (tabla 8.10). Esto significa que la eficacia relativa de las medidas políticas se considera mayor en el caso de los expertos finlandeses, alemanes y griegos, y menor en el caso de los expertos irlandeses.

Las *medidas espaciales* obtienen puntuaciones más elevadas en los países más extensos o periféricos (Alemania, España, Finlandia y Grecia) que en los países más pequeños (Escocia e Irlanda) por razones que parecen obvias: la dimensión de la perifericidad es diferente en países grandes en los que la accesibilidad es más complicada a las áreas remotas. Las principales conclusiones en relación a las medidas espaciales son:

- Todas las medidas espaciales obtienen puntuaciones elevadas en Grecia. El grado de desarrollo relativamente menor de las infraestructuras de transporte puede explicar este hecho.
- La medida «mejora de las infraestructuras de carretera y ferrocarril» es la mejor valorada en todos los países excepto en Grecia, aunque las puntuaciones varían entre 28, en Alemania, y 11, en Irlanda.

- La segunda medida espacial más valorada en los países más extensos es la «planificación espacial integrada para el territorio» (Finlandia, Alemania y España).
- La conservación del medio ambiente obtiene puntuaciones bajas en todos los países menos en Grecia. Se trata de un objetivo deseable, pero su función en el desarrollo del territorio es controvertida: puede ser positiva a largo plazo, pero puede obstaculizar las posibilidades de desarrollo a corto plazo.
- La promoción del transporte público también recibe puntuaciones bajas. Esta medida se valora como un servicio social más que como un factor de desarrollo económico. Sin embargo, puede ser clave para fijar población en el territorio y para asegurar el mantenimiento de los servicios sociales básicos.

El análisis por países ha permitido detectar importantes diferencias en el caso de los NFDI, también denominados *medidas de desarrollo no espacial*. El análisis se ha llevado a cabo observando las diferencias en relación con grupos de medidas y medidas concretas. Los resultados del análisis se expresan en forma de modelos específicos por países:

- *Enfoque en el desarrollo empresarial con especial atención al turismo (Alemania, Irlanda y Escocia)*. El apoyo a la creación y mantenimiento de las PYME, y la promoción de redes empresariales, son consideradas las acciones más eficaces para el desarrollo territorial. El turismo tiene una función importante, especialmente en relación con la promoción de la identidad regional y el desarrollo de infraestructuras turísticas (alojamiento, atracciones, etc.). En los casos de Alemania y de Escocia, la gobernanza se considera importante (promoción de partenariados, coordinación institucional y cooperación, y planificación estratégica).
- *Enfoque en el turismo con especial atención a las medidas espaciales (Grecia)*. Las actividades de promoción turística se consideran básicas para el desarrollo territorial (promoción de la identidad regional a través del turismo, desarrollo de infraestructuras turísticas, desarrollo y promoción de un producto turístico de calidad). La reducción del aislamiento y la distancia con respecto a otras partes del territorio es un objetivo prioritario. Todas las medidas espaciales obtienen puntuaciones elevadas. Las medidas de gobernanza constituyen el tercer grupo más valorado. Muchas de las instituciones y organizaciones son conflictivas y actúan más en interés propio que en proyectos comunes de desarrollo. Los expertos locales valoran muy positivamente las medidas existentes para promover un nuevo

modelo de gobernanza que incluya a la sociedad en el proceso de toma de decisiones, promueva la coordinación entre diferentes niveles de gobierno y desarrolle una planificación integrada y con enfoque territorial.

- *Enfoque en el desarrollo empresarial con especial atención a las medidas espaciales (España)*. Todas las medidas relacionadas con la promoción de empresas obtienen puntuaciones elevadas, pero especialmente el apoyo a la creación de nuevas PYME y la promoción de la innovación, investigación y desarrollo. La iniciativa empresarial se considera esencial para el desarrollo, dado que es la base de la innovación, la creación de empleo y la competitividad. El hecho de que España sea un país extenso con un déficit histórico de infraestructuras de transporte y comunicaciones explica la importancia otorgada a las medidas espaciales. Destacan dos de estas medidas: por un lado, la consideración de la mejora de las infraestructuras de carreteras y ferrocarril como prerequisite necesario para un desarrollo eficaz; por otro lado, la necesidad de planificación territorial integrada debido a los problemas asociados al modelo dominante de «desarrollo espontáneo» (crecimiento exacerbado del sector de la construcción, deterioro de ecosistemas de elevado valor ambiental y patrimonial, mezcla inadecuada de actividades y usos en un mismo territorio, etc.). El tercer grupo de medidas más valorado es el de la gobernanza. Esto puede deberse al complejo marco institucional caracterizado por una falta tradicional de coordinación y conflictos de poder (muchos de los problemas descritos en el caso de Grecia son válidos aquí). Se cree que la actuación institucional coordinada es una de las principales fortalezas para el desarrollo sostenible. Hay también algunas medidas de otros grupos que se consideran importantes: por un lado, el desarrollo de recursos humanos (capital social) en relación con la falta de liderazgo y cualificación en muchas regiones desfavorecidas; por otro lado, la promoción de las infraestructuras para las NTIC consideradas como un elemento importante para el desarrollo futuro de los territorios; por último, el desarrollo de infraestructuras para el turismo, una actividad complementaria potente en opinión de los expertos encuestados.
- *Enfoque en el desarrollo empresarial con especial atención al capital social (Finlandia)*. Centrado en tres medidas relacionadas con el desarrollo empresarial: primero, la consolidación del tejido de PYME existentes mediante subvenciones, promoción de la calidad, modernización o comercialización; segundo, la promoción de la innovación, investigación y desarrollo; tercero, el apoyo a las redes

empresariales. Las PYME son consideradas creadores de empleo eficaces. El capital social constituye un elemento clave para el desarrollo regional. La promoción de la ciudadanía activa y la integración de los colectivos marginales son las dos medidas más valoradas. El tercer grupo de medidas considerado más importante para el desarrollo regional es la promoción del uso de las NTIC. Se afirma la importancia de contar con conexiones de banda ancha adecuadas, pero también con capacidades para utilizar estas nuevas tecnologías. También destacan algunas medidas de otros grupos como la promoción de partenariados para el diseño y gestión de estrategias consensuadas de desarrollo.

**Tabla 8.10** Impacto de los diferentes grupos de medidas en el desarrollo de las áreas de estudio. Análisis por países. Modelos de eficacia política por país

	Finlandia	Escocia	Irlanda	Alemania	España	Grecia	Media
a) Medidas espaciales	16,2	11,2	9	15,2	17,2	21	15,0
b) Redes empresariales e innovación	24,6	17,8	15,6	23,2	19,6	14	19,1
c) NTIC	19,6	16,4	12,6	17,6	14,8	15	16,0
d) Gobernanza	16,8	17	12,6	18,6	16,2	15,4	16,1
e) Capital social	23	16	14,2	15,2	13,2	14,4	16,0
f) Turismo	15,6	18	15,6	19,8	15,2	24,4	18,1
Puntuación media	19,3	16,1	13,3	18,3	16,0	17,4	
Grupo más eficaz de medidas							
Segundo grupo más eficaz de medidas							
Tercer grupo más eficaz de medidas							

**Tabla 8.11** Impacto de diferentes grupos de políticas en el desarrollo de las regiones de estudio. Análisis por países

	Finlandia	Escocia	Irlanda	Alemania	España	Grecia
<b>a) Ordenación territorial, accesibilidad y transporte</b>						
Mejora de las infraestructuras de carretera y ferrocarril	22	16	11	28	23	20
Promoción del transporte público (tren, autobús)	13	3	10	9	14	21
Integración de las redes de transporte	14	15	6	10	17	22
Conservación y protección ambiental	15	13	10	12	13	24
Planificación integrada del territorio (en la línea de la política de ordenación del territorio)	17	9	8	17	19	18
<b>b) Innovación y redes de empresas</b>						
Apoyo a la creación de nuevas PYME (subvenciones de inicio de actividad, apoyo técnico, suelo industrial adecuado, etc.)	25	24	19	27	23	18
Apoyo a la consolidación de PYME (subvenciones, promoción de la calidad, modernización, <i>marketing</i> , etc.)	27	23	17	28	18	18
Apoyo a grandes empresas (subvenciones, instalaciones y suelo industrial, bonificaciones, etc.)	16	11	17	18	16	2
Apoyo a redes de empresas (para nuevas empresas, jóvenes empresarios, empresas locales o empresas locales y no locales)	26	18	14	23	18	19
Promoción de la innovación, investigación y desarrollo	29	13	11	20	23	13
<b>c) Nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (NTIC)</b>						
Promoción de infraestructuras para las NTIC (banda ancha, cable, etc.)	17	17	10	19	18	13
Facilitar acceso de la población y de las empresas a las NTIC	21	17	12	16	14	15
Mejorar formación y capacidades en relación con las NTIC	22	15	14	20	16	17
Promocionar el uso de las NTIC	20	17	15	17	11	15
Facilitar acceso a servicios públicos-privados mediante NTIC	18	16	12	16	15	15

(Continúa)

(Continuación)

	Finlandia	Escocia	Irlanda	Alemania	España	Grecia
<b>d) Estructura de gobierno y capacidad para gobernar</b>						
Crear partenariados para dirigir medidas de desarrollo hacia objetivos específicos a partir de acción común	29	23	16	20	13	21
Mecanismos de coordinación entre departamentos y niveles de gobierno	20	19	9	20	14	16
Acuerdos para planificación estratégica que impliquen toma de decisiones compartida entre organizaciones	11	19	10	19	19	14
Creación de organizaciones de promoción del desarrollo local con una perspectiva territorial (no sectorial)	11	13	16	18	18	11
Reflexión estratégica participativa que implique a la sociedad local	13	11	12	16	17	15
<b>e) Capital social</b>						
Desarrollo de recursos humanos (educación, promoción del liderazgo, etc.)	22	21	15	28	22	15
Provisión de servicios sociales integrales y de calidad	17	17	14	17	9	13
Integración de grupos sociales marginales	26	14	13	8	7	16
Creación de estructuras que favorezcan la participación de organizaciones sociales en la toma de decisiones políticas	23	12	17	14	14	15
Promoción de la «ciudadanía activa» (redes sociales, asociaciones para el beneficio mutuo, etc.)	27	16	12	9	14	13
<b>f) Turismo</b>						
Promoción de la identidad territorial a través del turismo	15	17	18	21	14	26
Desarrollo de infraestructuras turísticas (alojamiento, atracciones, etc.)	15	14	17	22	19	26
Acciones para desarrollar un producto turístico integrado	17	19	14	17	15	22
Desarrollo de productos especializados y aprovechamiento de «nichos» de mercado	16	19	14	21	14	23
Desarrollo y promoción de un «producto turístico de calidad»	15	21	15	18	14	25

Códigos

Menos de 5	Impacto negativo en el desarrollo
5 - 15	Impacto positivo escaso en el desarrollo
16 - 25	Impacto positivo medio-alto en el desarrollo
Más de 25	Impacto positivo alto a muy alto en el desarrollo



### *Análisis por tipos de áreas (A y B)*

La existencia de diferencias entre las dos tipologías de áreas que considera este trabajo de investigación («B», accesible y relativamente desfavorecida, y «A», periférica pero relativamente dinámica) confirmaría la principal hipótesis de trabajo del proyecto.<sup>34</sup> Por ello, el análisis de la percepción subjetiva de expertos locales sobre el impacto de las políticas en el desarrollo territorial debe realizarse también diferenciando las respuestas entre estas dos tipologías de área.

Las principales conclusiones que se desprenden del análisis por tipos de áreas son las siguientes (tablas 8.12 y 8.13):

- Los expertos de las áreas B puntúan más alto en general que los de las áreas A. Incluso considerando la subjetividad de las puntuaciones, la media de 30 expertos por cada área incrementa la validez de los resultados. Atendiendo a estos resultados podría afirmarse, en primer lugar, que la acción pública es más eficaz en las regiones B que en las regiones A. Esta afirmación contradice la principal hipótesis del proyecto, aunque una explicación alternativa podría ser que los expertos han valorado no sólo la actual implementación de las medidas sino también su eficacia potencial.
- La mayor diferencia por grupos de medidas corresponde al turismo (10,2 puntos más elevada en las regiones tipo B). A pesar de esta diferencia, la valoración de las medidas turísticas también es elevada en las regiones A, por lo que ambos tipos de región, con un matiz de intensidad, consideran las medidas de promoción turística muy eficaces en la promoción del desarrollo sostenible.
- Existen muchas coincidencias entre los dos tipos de áreas. Los dos grupos de medidas más valorados son los mismos en ambas tipologías (redes empresariales e innovación y turismo). Por otro lado, las medidas espaciales no se consideran relevantes en su conjunto en ninguna de las dos tipologías de área

34. Las hipótesis de trabajo señalan que las áreas A (periféricas y relativamente dinámicas) deben mostrar una mejor valoración de las medidas no espaciales (las orientadas a los NFDT) que las áreas B (accesibles y relativamente desfavorecidas), dado que se afirma que el dinamismo de los NFDT ha permitido a las regiones tipo A superar parcialmente las dificultades asociadas a una localización periférica. Por otro lado, las áreas tipo B deberían, al menos desde un punto de vista teórico, mostrar una consideración menor por las medidas orientadas a los NFDT (medidas no espaciales), dado que se parte de la hipótesis de que en estas regiones estos factores muestran escaso dinamismo. La importancia otorgada a las medidas espaciales puede ser positiva o negativa independientemente de la valoración de las medidas no espaciales. En cualquier caso, se espera que las medidas de desarrollo espacial (accesibilidad y transporte) tengan una valoración mayor en estas áreas que son, por definición, accesibles.

Tampoco se detectan grandes diferencias en el análisis de medidas concretas. El *modelo de actuación pública más eficaz para el desarrollo territorial* contiene medidas similares en ambos tipos de región:

- *Apoyo al tejido económico endógeno y promoción de recursos locales infrautilizados:*
  - Fuerte apoyo a las PYME que incluye: (i) apoyo a nuevas empresas (subvenciones a la puesta en marcha, asesoramiento, suelo y equipamiento industrial, etc.); (ii) apoyo a la consolidación de empresas existentes (subvenciones, promoción de la calidad, modernización y *marketing*, etc.); (iii) apoyo a las grandes empresas (sólo en el caso de las regiones B); (iv) apoyo a las redes empresariales; (v) promoción de la innovación, investigación y desarrollo.
  - Función clave de la promoción turística como una actividad con gran potencial de desarrollo que necesita apoyo institucional. Las actuaciones preferidas incluyen: (i) promoción de identidad regional a través del turismo; (ii) desarrollo de infraestructuras turísticas; (iii) enfoque activo para el desarrollo de un producto turístico integrado; (iv) desarrollo de productos turísticos de calidad.
- *Transformación de las relaciones entre la sociedad y las instituciones:*
  - Desarrollo de un sistema de gobernanza participativa que incluya: (i) partenariados para dirigir medidas de desarrollo hacia objetivos específicos; (ii) promoción de la coordinación entre departamentos y niveles de gobierno; (iii) promoción de la ciudadanía activa.
  - Planificación del desarrollo a largo plazo para reducir los problemas del desarrollo espontáneo.
  - Desarrollo de los recursos humanos a través de la educación, la formación y el liderazgo (específico de regiones A)
  - Integración de colectivos marginales (específico de regiones B)
- *Incorporación progresiva de las NTIC a la actividad económica, a las instituciones y a la vida diaria de los ciudadanos.* Se conciben las NTIC como herramientas esenciales para incrementar la competitividad empresarial, para atraer industrias deseables y para facilitar más y mejores servicios de calidad. Las medidas incluyen la promoción de infraestructuras para las NTIC y la mejora de la cualificación en materia de NTIC de la población y de los trabajadores.

**Tabla 8.12** Impacto de los diferentes grupos de medidas en el desarrollo de las áreas de estudio. Análisis de áreas accesibles (B) y periféricas (A)

	Áreas A (periféricas)	Áreas B (accesibles)	Diferencia A - B
a) Medidas espaciales	42,4	49	6,6
b) Redes empresariales e innovación	56,8	59,6	2,8
c) NTIC	45	51,8	6,8
d) Gobernanza	45,4	51,6	6,2
e) Capital social	45,6	51,2	5,6
f) Turismo	49,8	60	10,2
Puntuación media	47,5	53,87	6,4

## Códigos

Menos de 15	Impacto negativo en el desarrollo
15 - 45	Impacto positivo escaso en el desarrollo
46 - 60	Impacto positivo medio-alto en el desarrollo
Más de 60	Impacto positivo alto a muy alto en el desarrollo

La principal conclusión es que no se detectan diferencias destacables entre áreas periféricas y accesibles en relación con las medidas políticas más eficaces para la promoción del desarrollo sostenible a largo plazo de los territorios. A pesar de esta tendencia homogénea, se han identificado algunas diferencias menores que merece la pena destacar:

- a) Hay algunas medidas concretas que han obtenido puntuaciones más elevadas en las regiones A, lo que es destacable en un contexto general en el que las puntuaciones de las regiones B son más elevadas. Por tanto, puede decirse que se trata de medidas consideradas altamente beneficiosas para el desarrollo sostenible de las áreas periféricas: (i) apoyo a la creación de nuevas PYME; (ii) promoción de la innovación, investigación y desarrollo; (iii) promoción de la ciudadanía activa; (iv) provisión de un amplio abanico de servicios sociales de calidad.
- b) Las medidas espaciales, incluyendo la planificación territorial y la protección ambiental, son consideradas más eficaces en las regiones accesibles (B). La mayor exposición a los riesgos del desarrollo urbanístico e industrial ha creado una mayor concienciación sobre la necesidad de establecer mecanismos de protección ambiental y de planificación territorial integrada.

- c) El apoyo y promoción empresarial es un pilar fundamental para el desarrollo en ambos tipos de área, pero en mayor medida en las regiones periféricas (A).
- d) Las NTIC son consideradas más importantes para el desarrollo en las regiones accesibles (B).
- e) La falta de servicios integrales y de calidad y la promoción de actuaciones para contrarrestar estos déficits son más evidentes en las áreas periféricas (A).
- f) La exclusión social y la demanda de actuaciones para combatirla son más evidentes en las áreas accesibles (B).
- g) La sociedad está más estructurada en las regiones accesibles y, en consecuencia, existe una mayor demanda de un sistema de gobernanza abierto a la sociedad y participativo. Por otro lado, las sociedades menos estructuradas de las regiones periféricas demandan la promoción de la ciudadanía activa.
- h) El turismo se concibe como una actividad complementaria pero necesaria con elevado potencial en ambos tipos de área. Sin embargo, las áreas accesibles (B) destacan esta idea en mayor medida.

**Tabla 8.13** Impacto de diferentes grupos de políticas en el desarrollo de las regiones de estudio. Análisis por tipos de área A y B (índice: elevado impacto positivo [3]; impacto positivo [2]; impacto medio-bajo [1]; no promueven el desarrollo [0]; obstaculizan el desarrollo [-1].

	Áreas A (periféricas)	Áreas B (accesibles)	Diferencia A - B
<b>a) Ordenación territorial, accesibilidad y transporte</b>			
Mejora de las infraestructuras de carretera y ferrocarril	58	62	4
Promoción del transporte público (tren, autobús)	34	36	2
Integración de las redes de transporte	38	46	8
Conservación y protección ambiental	43	50	7
Planificación integrada del territorio (en la línea de la política de ordenación del territorio)	39	51	12

(Continúa)

(Continuación)

	Áreas A (periféricas)	Áreas B (accesibles)	Diferencia A - B
<b>b) Innovación y redes de empresas</b>			
Apoyo a la creación de nuevas PYME (subvenciones de inicio de actividad, apoyo técnico, suelo industrial adecuado, etc.)	69	66	-3
Apoyo a la consolidación de PYME (subvenciones, promoción de la calidad, modernización, <i>marketing</i> , etc.)	66	66	0
Apoyo a grandes empresas (subvenciones, instalaciones y suelo industrial, bonificaciones, etc.)	37	46	9
Apoyo a redes de empresas (para nuevas empresas, jóvenes empresarios, empresas locales o empresas locales y no locales)	55	66	11
Promoción de la innovación, investigación y desarrollo	57	54	-3
<b>c) Nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (NTIC)</b>			
Promoción de infraestructuras para las NTIC (banda ancha, cable, etc.)	46	51	5
Facilitar acceso de la población y de las empresas a las NTIC	43	52	9
Mejorar formación y capacidades en relación con las NTIC	50	55	5
Promocionar el uso de las NTIC	44	52	8
Facilitar acceso a servicios públicos-privados mediante NTIC	42	49	7
<b>d) Estructura de gobierno y capacidad para gobernar</b>			
Crear partenariados para dirigir medidas de desarrollo hacia objetivos específicos a partir de acción común	57	66	9
Mecanismos de coordinación entre departamentos y niveles de gobierno	46	53	7
Acuerdos para planificación estratégica que impliquen toma de decisiones compartida entre organizaciones	43	49	6
Creación de organizaciones de promoción del desarrollo local con una perspectiva territorial (no sectorial)	42	45	3

(Continúa)

(Continuación)

	Áreas A (periféricas)	Áreas B (accesibles)	Diferencia A - B
Reflexión estratégica participativa que implique a la sociedad local	39	45	6
<b>e) Capital social</b>			
Desarrollo de recursos humanos (educación, promoción del liderazgo, etc.)	56	68	12
Provisión de servicios sociales integrales y de calidad	44	43	-1
Integración de grupos sociales marginales	37	47	10
Creación de estructuras que favorezcan la participación de organizaciones sociales en la toma de decisiones políticas	43	55	12
Promoción de la «ciudadanía activa» (redes sociales, asociaciones para el beneficio mutuo, etc.)	48	43	-5
<b>f) Turismo</b>			
Promoción de la identidad territorial a través del turismo	47	65	18
Desarrollo de infraestructuras turísticas (alojamiento, atracciones, etc.)	53	63	10
Acciones para desarrollar un producto turístico integrado	51	53	2
Desarrollo de productos especializados y aprovechamiento de «nichos» de mercado	49	59	10
Desarrollo y promoción de un «producto turístico de calidad»	49	60	11

Códigos

Menos de 15	Impacto negativo en el desarrollo
15 – 45	Impacto positivo escaso en el desarrollo
46 – 60	Impacto positivo medio-alto en el desarrollo
Más de 60	Impacto positivo alto a muy alto en el desarrollo

### *La elección de la «mejor estrategia para el desarrollo sostenible»*

El análisis de la eficacia de las políticas tenía como objetivo identificar posibles diferencias entre países y áreas en los tipos de medidas que son más eficaces para la promoción del desarrollo sostenible. El centro de atención del apartado anterior ha sido, por tanto, la identificación de las medidas que han sido y son más eficaces (pasado y presente). En este apartado, se presentan

los resultados del análisis para la identificación de la estrategia de desarrollo preferida. El centro de atención ahora está en la combinación óptima de medidas para la promoción del desarrollo sostenible (futuro).

Un buen método para detectar esta combinación de medidas es un ejercicio de asignación presupuestaria. Este ejercicio consiste en presentar a un grupo de expertos un listado de medidas políticas y un montante de «créditos» que deben ser asignados entre las medidas proporcionadas en relación con la eficacia percibida.

Los expertos locales (la misma muestra del apartado anterior) debían distribuir 100 «créditos» entre un listado de 30 medidas genéricas (las mismas que en el apartado anterior y que se describen en la tabla 8.15) de acuerdo con los problemas y posibilidades de desarrollo de la región. Sólo se permitían asignaciones individuales de 5, 10, 15 y 20 créditos para evitar una excesiva concentración en pocas medidas. Los encuestados podían asignar estos créditos a cualquier conjunto de medidas entre las propuestas y debían tener en cuenta que las medidas que ya están en funcionamiento en la región requerirían nuevas asignaciones presupuestarias para seguir en marcha en el futuro. La finalidad de este ejercicio ha sido identificar la «mejor estrategia política» para cada área como la combinación ponderada de medidas priorizadas por los encuestados en un escenario de recursos económicos limitados. Este ejercicio también pretendía comprobar la validez de las principales hipótesis de trabajo del proyecto.

Las siguientes páginas recogen los resultados del análisis para el conjunto de la muestra, por países y por tipologías de área (A y B).

### *Análisis del conjunto de la muestra*

La muestra de expertos encuestados percibe que la implementación pasada y presente de políticas en las áreas de estudio ha sido más efectiva en medidas «no espaciales» (principalmente en relación con las redes empresariales y el turismo) que en medidas espaciales (accesibilidad y transporte). Por tanto, no sorprende que la valoración de la acción pública en la promoción del desarrollo que se presenta en el apartado anterior haga hincapié en la importancia de estas medidas no espaciales. Sin embargo, cuando llegamos a la definición de la «mejor estrategia política para el desarrollo sostenible futuro», las medidas espaciales obtienen la mayor asignación de créditos. Esto indica que los expertos locales creen que las medidas espaciales son clave para el desarrollo sostenible del territorio, pero que la implementación de este tipo de medidas hasta la fecha ha sido insuficiente o ineficaz.

**Tabla 8.14** Medidas seleccionadas para la asignación de presupuesto (distribución de 100 créditos). Grupos de medidas. Análisis del conjunto de la muestra

	<b>Total %</b>
a) Medidas espaciales	29,25
b) Redes empresariales e innovación	27,14
c) NTIC	10,38
d) Gobernanza	10,64
e) Capital social	10,47
f) Turismo	12,11

Grupo más importante de medidas
Segundo grupo más importante de medidas
Tercer grupo más importante de medidas

**Tabla 8.15** Medidas seleccionadas para la asignación de presupuesto (distribución de 100 créditos). Medidas específicas. Análisis del conjunto de la muestra

	<b>Total %</b>
<b>a) Ordenación territorial, accesibilidad y transporte</b>	
Mejora de las infraestructuras de carretera y ferrocarril	13,76
Promoción del transporte público (tren, autobús)	3,12
Integración de las redes de transporte	4,93
Conservación y protección ambiental	3,20
Planificación integrada del territorio (en la línea de la política de ordenación del territorio)	4,24
<b>b) Innovación y redes de empresas</b>	
Apoyo a la creación de nuevas PYME (subvenciones de inicio de actividad, apoyo técnico, suelo industrial adecuado, etc.)	8,39
Apoyo a la consolidación de PYME (subvenciones, promoción de la calidad, modernización, <i>marketing</i> , etc.)	5,54
Apoyo a grandes empresas (subvenciones, instalaciones y suelo industrial, bonificaciones, etc.)	1,82
Apoyo a redes de empresas (para nuevas empresas, jóvenes empresarios, empresas locales o empresas locales y no locales)	4,24
Promoción de la innovación, investigación y desarrollo	7,15

(Continúa)



(Continuación)

	Total %
<b>c) Nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (NTIC)</b>	
Promoción de infraestructuras para las NTIC (banda ancha, cable, etc.)	5,19
Facilitar acceso de la población y de las empresas a las NTIC	1,47
Mejorar formación y capacidades en relación con las NTIC	
Promocionar el uso de las NTIC	0,95
Facilitar acceso a servicios públicos-privados mediante NTIC	0,87
<b>d) Estructura de gobierno y capacidad para gobernar</b>	
Crear partenariados para dirigir medidas de desarrollo hacia objetivos específicos a partir de acción común	2,94
Mecanismos de coordinación entre departamentos y niveles de gobierno	2,08
Acuerdos para planificación estratégica que impliquen toma de decisiones compartida entre organizaciones	1,56
Creación de organizaciones de promoción del desarrollo local con una perspectiva territorial (no sectorial)	2,68
Reflexión estratégica participativa que implique a la sociedad local	1,38
<b>e) Capital social</b>	
Desarrollo de recursos humanos (educación, promoción del liderazgo, etc.)	6,75
Provisión de servicios sociales integrales y de calidad	1,38
Integración de grupos sociales marginales	0,26
Creación de estructuras que favorezcan la participación de organizaciones sociales en la toma de decisiones políticas	0,61
Promoción de la «ciudadanía activa» (redes sociales, asociaciones para el beneficio mutuo, etc.)	1,47
<b>f) Turismo</b>	
Promoción de la identidad territorial a través del turismo	3,55
Desarrollo de infraestructuras turísticas (alojamiento, atracciones, etc.)	2,51
Acciones para desarrollar un producto turístico integrado	1,82
Desarrollo de productos especializados y aprovechamiento de «nichos» de mercado	2,25
Desarrollo y promoción de un «producto turístico de calidad»	1,99
Códigos	
Principales medidas seleccionadas (más del 7%)	
Medidas secundarias seleccionadas (4% a 7%)	
Medidas irrelevantes (menos del 2%)	

## *Análisis por países*

El análisis por países revela escasas diferencias en relación con la mejor estrategia política para el desarrollo sostenible de los territorios (tablas 8.16 y 8.17):

- *Las medidas espaciales* son las más importantes en Irlanda y Grecia, y puntúan muy cerca de la puntuación más elevada en Alemania. El porcentaje del presupuesto asignado a este grupo de medidas es llamativo porque supera la mitad del total (53,9%). Durante los últimos 10 años, Irlanda ha dirigido su estrategia hacia el desarrollo de infraestructuras para las NTIC por lo que queda un vacío en el desarrollo de infraestructuras de accesibilidad y transporte. Grecia también sufre de falta de buenas infraestructuras de transporte. Sólo en Escocia las medidas espaciales no se localizan entre las principales.
- *La promoción de las redes de empresas y la innovación* es el grupo más relevante en Alemania, Finlandia, Escocia y España. Es el segundo grupo más importante en los otros dos países. Es, por tanto, central en la «mejor estrategia de desarrollo» para todas las áreas y no existen diferencias sustanciales entre países.
- *Las NTIC* son relevantes principalmente en el caso de Escocia (tercer grupo) y Finlandia. En otros países (Irlanda y Alemania), se asignan cantidades muy bajas a este grupo.
- *Las medidas de gobernanza* constituyen el tercer grupo más importante en los países mediterráneos (España y Grecia), debido a las debilidades de la estructura institucional explicadas en el apartado anterior.
- *El capital social* es relevante en Finlandia, Escocia, Grecia y España. Por el contrario, los expertos irlandeses lo consideran irrelevante.
- *Las medidas turísticas* son muy importantes en Escocia. Otros países como Alemania, Grecia y España también asignan cantidades significativas a este grupo.

La distribución de créditos está más repartida en Escocia y Grecia. Las mayores concentraciones en grupos de medidas se producen en Irlanda y Alemania. Estas concentraciones indican que los expertos identifican claramente problemas clave que afrontar u oportunidades claras de desarrollo que promover.

**Tabla 8.16** Medidas seleccionadas para la asignación de presupuesto (distribución de 100 créditos). Grupos de medidas. Análisis por países

	TOTAL Finlandia %	TOTAL Escocia %	TOTAL Irlanda %	TOTAL Alemania %	TOTAL España %	TOTAL Grecia %
a) Medidas espaciales	18,52	12,99	53,89	29,19	23,44	30,00
b) Redes empresariales e innovación	29,10	24,86	27,98	32,06	34,38	17,89
c) NTIC	14,29	18,08	6,74	6,22	9,38	8,95
d) Gobernanza	12,70	9,04	4,15	8,13	10,94	17,37
e) Capital social	19,05	14,12	0,00	8,61	11,46	13,16
f) Turismo	6,35	20,90	7,25	15,79	10,42	12,63

Grupo más importante de medidas
Segundo grupo más importante de medidas
Tercer grupo más importante de medidas

**Tabla 8.17** Medidas seleccionadas para la asignación de presupuesto (distribución de 100 créditos). Medidas específicas. Análisis por países

	TOTAL Finlandia %	TOTAL Escocia %	TOTAL Irlanda %	TOTAL Alemania %	TOTAL España %	TOTAL Grecia %
<b>a) Ordenación territorial, accesibilidad y transporte</b>	<b>18,52</b>	<b>12,99</b>	<b>53,89</b>	<b>29,19</b>	<b>23,44</b>	<b>30,00</b>
Mejora de las infraestructuras de carretera y ferrocarril	11,64	5,65	18,65	18,18	11,46	10,00
Promoción del transporte público (tren, autobús)	2,12	0,56	10,88	0,48	2,08	2,63
Integración de las redes de transporte	0,00	3,95	10,88	1,44	0,52	10,53
Conservación y protección ambiental	3,17	2,82	7,77	0,48	2,08	3,16
Planificación integrada del territorio (en la línea de la política de ordenación del territorio)	1,59	0,00	5,70	8,61	7,29	3,68

(Continúa)

(Continuación)

	TOTAL Finlandia %	TOTAL Escocia %	TOTAL Irlanda %	TOTAL Alemania %	TOTAL España %	TOTAL Grecia %
<b>b) Innovación y redes de empresas</b>	<b>29,10</b>	<b>24,86</b>	<b>27,98</b>	<b>32,06</b>	<b>34,38</b>	<b>17,89</b>
Apoyo a la creación de nuevas PYME (subvenciones de inicio de actividad, apoyo técnico, suelo industrial adecuado, etc.)	8,99	8,47	11,40	5,74	9,38	6,84
Apoyo a la consolidación de PYME (subvenciones, promoción de la calidad, modernización, <i>marketing</i> , etc.)	3,70	5,65	7,25	8,61	5,21	2,63
Apoyo a grandes empresas (subvenciones, instalaciones y suelo industrial, bonificaciones, etc.)	0,53	0,00	5,18	1,91	5,73	0,00
Apoyo a redes de empresas (para nuevas empresas, jóvenes empresarios, empresas locales o empresas locales y no locales)	3,17	7,91	1,55	5,26	3,65	4,21
Promoción de la innovación, investigación y desarrollo	12,70	2,82	2,59	10,53	10,42	4,21
<b>c) Nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (NTIC)</b>	<b>14,29</b>	<b>18,08</b>	<b>6,74</b>	<b>6,22</b>	<b>9,38</b>	<b>8,95</b>
Promoción de infraestructuras para las NTIC (banda ancha, cable, etc.)	8,99	6,78	4,66	3,83	5,73	1,58
Facilitar acceso de la población y de las empresas a las NTIC	0,00	3,39	1,04	0,48	0,00	4,21
Mejorar formación y capacidades en relación con las NTIC	2,65	1,69	0,00	1,44	2,60	3,16
Promocionar el uso de las NTIC	2,12	3,39	0,00	0,00	0,52	0,00
Facilitar acceso a servicios públicos-privados mediante NTIC	0,53	2,82	1,04	0,48	0,52	0,00

(Continúa)

Análisis de políticas con impacto en la perifericidad espacial y no espacial

(Continuación)

	TOTAL Finlandia %	TOTAL Escocia %	TOTAL Irlanda %	TOTAL Alemania %	TOTAL España %	TOTAL Grecia %
<b>d) Estructura de gobierno y capacidad para gobernar</b>	<b>12,70</b>	<b>9,04</b>	<b>4,15</b>	<b>8,13</b>	<b>10,94</b>	<b>17,37</b>
Crear partenariados para dirigir medidas de desarrollo hacia objetivos específicos a partir de acción común	1,59	3,39	2,59	3,35	1,04	5,79
Mecanismos de coordinación entre departamentos y niveles de gobierno	2,12	3,95	0,52	0,48	0,00	3,68
Acuerdos para planificación estratégica que impliquen toma de decisiones compartida entre organizaciones	4,23	0,00	1,04	0,00	2,60	1,58
Creación de organizaciones de promoción del desarrollo local con una perspectiva territorial (no sectorial)	3,70	1,69	0,00	3,35	4,17	3,16
Reflexión estratégica participativa que implique a la sociedad local	1,06	0,00	0,00	0,96	3,13	3,16
<b>e) Capital social</b>	<b>19,05</b>	<b>14,12</b>	<b>0,00</b>	<b>8,61</b>	<b>11,46</b>	<b>13,16</b>
Desarrollo de recursos humanos (educación, promoción del liderazgo, etc.)	12,70	9,60	0,00	8,61	6,77	5,79
Provisión de servicios sociales integrales y de calidad	4,76	0,56	0,00	0,00	2,08	1,05
Integración de grupos sociales marginales	0,00	0,56	0,00	0,00	1,04	0,00
Creación de estructuras que favorezcan la participación de organizaciones sociales en la toma de decisiones políticas	0,53	0,00	0,00	0,00	1,04	2,11
Promoción de la «ciudadanía activa» (redes sociales, asociaciones para el beneficio mutuo, etc.)	1,06		0,00	0,00	0,52	4,21

(Continúa)

(Continuación)

	TOTAL Finlandia %	TOTAL Escocia %	TOTAL Irlanda %	TOTAL Alemania %	TOTAL España %	TOTAL Grecia %
<b>f) Turismo</b>	<b>6,35</b>	<b>20,90</b>	<b>7,25</b>	<b>15,79</b>	<b>10,42</b>	<b>12,63</b>
Promoción de la identidad territorial a través del turismo	0,53	4,52	3,11	5,74	4,69	2,63
Desarrollo de infraestructuras turísticas (alojamiento, atracciones, etc.)	2,12	2,26	3,11	3,35	1,56	2,63
Acciones para desarrollar un producto turístico integrado	1,06	3,95	0,00	1,44	1,56	3,16
Desarrollo de productos especializados y aprovechamiento de «nichos» de mercado	0,53	7,91	0,00	2,87	1,56	1,05
Desarrollo y promoción de un «producto turístico de calidad»	2,12	2,26	1,04	2,39	1,04	3,16

Códigos

Principales medidas seleccionadas (más del 7%)

Medidas secundarias seleccionadas (4% a 7%)

Medidas irrelevantes (menos del 2%)

### La mejor estrategia para el desarrollo sostenible

La «mejor estrategia para el desarrollo sostenible futuro» de las regiones de estudio es, en opinión de la muestra de expertos locales, muy similar, si comparamos las tipologías de áreas accesibles (B) y periféricas (A). La estrategia consiste en una combinación de medidas espaciales (1/3 del presupuesto total), apoyo a las empresas (1/3) y otros factores espaciales (1/3).

Los expertos de las áreas periféricas (A) asignan en mayor cantidad fondos a redes empresariales e innovación que sus colegas de áreas accesibles (B). Por otro lado, el turismo es más valorado en las áreas accesibles. En todo caso, las diferencias a nivel de grupos de medidas son secundarias.

El análisis de medidas particulares revela que la mejor estrategia de desarrollo es también similar en ambos tipos de áreas.

- La promoción de infraestructuras de transporte (carretera y ferrocarril) es la medida que recibe un mayor porcentaje del presupuesto total (sobre el 13% en ambos casos). La única diferencia sustancial en relación con las medidas espaciales entre ambos tipos de área se refiere a la mayor conciencia-

ción de la necesidad de promover una planificación territorial integrada en las áreas periféricas. A pesar de contar con infraestructuras de accesibilidad y transporte menos desarrolladas, las áreas periféricas no enfatizan la importancia de las medidas espaciales más que las áreas accesibles.

- La promoción de las empresas, redes empresariales e innovación recibe más asignación de recursos en las áreas periféricas. Se detectan algunas diferencias:
  - El apoyo a las PYME, aunque esencial en ambas áreas, se enfatiza especialmente en las regiones periféricas. Parece que las áreas dinámicas periféricas (A) han consolidado tejidos empresariales potentes y las medidas políticas se dirigen más al apoyo de las empresas existentes que a la creación de nuevas empresas.
  - El apoyo a las redes empresariales es más importante en las áreas periféricas en relación con la existencia de un tejido empresarial más endógeno.
  - La promoción de la innovación, investigación y desarrollo también es más importante en las áreas periféricas.
- Los sistemas de gobernanza y las medidas de capital social son mayoritariamente irrelevantes en las estrategias seleccionadas. Parece que los expertos opinan que el desarrollo de un sistema eficaz de gobernanza no es cuestión de asignación de recursos, sino que tiene más que ver con cambios comportamentales. En cualquier caso, las medidas de gobernanza tienen una valoración algo mayor en las áreas periféricas. Por otro lado, el desarrollo de recursos humanos (educación, formación, liderazgo) es la única medida de capital social destacada en ambos tipos de área.
- La función del turismo es considerada más importante en las regiones accesibles, probablemente en relación con su escaso desarrollo hasta la fecha y con la proximidad a los mercados.

**Tabla 8.18** Medidas seleccionadas para la asignación de presupuesto (distribución de 100 créditos). Grupos de medidas. Análisis por tipos de área (A y B)

	Total área A %	Total área B %
a) Medidas espaciales	28,57	28,21
b) Redes empresariales e innovación	29,95	25,81
c) NTIC	9,64	10,94
d) Gobernanza	11,36	9,74
e) Capital social	10,15	11,62
f) Turismo	10,33	13,68

Grupo más importante de medidas
Segundo grupo más importante de medidas
Tercer grupo más importante de medidas

**Tabla 8.19** Medidas seleccionadas para la asignación de presupuesto (distribución de 100 créditos). Medidas específicas. Análisis por tipos de área (A y B)

	Total área A %	Total área B %
<b>a) Ordenación territorial, accesibilidad y transporte</b>	<b>28,57</b>	<b>28,21</b>
Mejora de las infraestructuras de carretera y ferrocarril	12,56	12,99
Promoción del transporte público (tren, autobús)	2,41	3,76
Integración de las redes de transporte	4,82	4,79
Conservación y protección ambiental	2,93	3,42
Planificación integrada del territorio (en la línea de la política de ordenación del territorio)	5,85	3,25
<b>b) Innovación y redes de empresas</b>	<b>29,95</b>	<b>25,81</b>
Apoyo a la creación de nuevas PYME (subvenciones de inicio de actividad, apoyo técnico, suelo industrial adecuado, etc.)	6,88	9,74
Apoyo a la consolidación de PYME (subvenciones, promoción de la calidad, modernización, <i>marketing</i> , etc.)	5,34	5,64
Apoyo a grandes empresas (subvenciones, instalaciones y suelo industrial, bonificaciones, etc.)	1,55	2,91
Apoyo a redes de empresas (para nuevas empresas, jóvenes empresarios, empresas locales o empresas locales y no locales)	5,68	2,74
Promoción de la innovación, investigación y desarrollo	10,50	4,79
<b>c) Nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (NTIC)</b>	<b>9,64</b>	<b>10,94</b>
Promoción de infraestructuras para las NTIC (banda ancha, cable, etc.)	4,13	6,15
Facilitar acceso de la población y de las empresas a las NTIC	1,89	1,03
Mejorar formación y capacidades en relación con las NTIC	1,55	2,22

(Continúa)



Análisis de políticas con impacto en la perifericidad espacial y no espacial

(Continuación)

	Total área A %	Total área B %
Promocionar el uso de las NTIC	0,86	1,03
Facilitar acceso a servicios públicos-privados mediante NTIC	1,20	0,51
<b>d) Estructura de gobierno y capacidad para gobernar</b>	<b>11,36</b>	<b>9,74</b>
Crear partenariados para dirigir medidas de desarrollo hacia objetivos específicos a partir de acción común	2,24	3,59
Mecanismos de coordinación entre departamentos y niveles de gobierno	2,24	1,88
Acuerdos para planificación estratégica que impliquen toma de decisiones compartida entre organizaciones	1,89	1,20
Creación de organizaciones de promoción del desarrollo local con una perspectiva territorial (no sectorial)	3,44	1,88
Reflexión estratégica participativa que implique a la sociedad local	1,55	1,20
<b>e) Capital social</b>	<b>10,15</b>	<b>11,62</b>
Desarrollo de recursos humanos (educación, promoción del liderazgo, etc.)	6,71	7,69
Provisión de servicios sociales integrales y de calidad	1,03	1,71
Integración grupos sociales marginales	0,17	0,34
Creación de estructuras que favorezcan la participación de organizaciones sociales en la toma de decisiones políticas	0,86	0,34
Promoción de la «ciudadanía activa» (redes sociales, asociaciones para el beneficio mutuo, etc.)	1,38	1,54
<b>f) Turismo</b>	<b>10,33</b>	<b>13,68</b>
Promoción de la identidad territorial a través del turismo	2,93	4,10
Desarrollo de infraestructuras turísticas (alojamiento, atracciones, etc.)	3,44	1,54
Acciones para desarrollar un producto turístico integrado	1,03	2,56

(Continúa)

(Continuación)

	Total área A %	Total área B %
Desarrollo de productos especializados y aprovechamiento de «nichos» de mercado	1,38	3,08
Desarrollo y promoción de un «producto turístico de calidad»	1,55	2,39

Códigos

Principales medidas seleccionadas (más del 7%)

Medidas secundarias seleccionadas (4% a 7%)

Medidas irrelevantes (menos del 2%)

## Conclusiones

La investigación realizada en este apartado ha intentado identificar las percepciones subjetivas de un grupo de expertos locales sobre la función de la acción pública en el desarrollo de sus territorios.

A continuación, se sintetizan las respuestas de la muestra de expertos locales encuestados a las hipótesis iniciales del trabajo de investigación:

*¿Son las medidas espaciales más efectivas que las medidas dirigidas a factores no espaciales (NFDT)?*

Las medidas espaciales se perciben como las menos efectivas en lo que se refiere a la promoción del desarrollo hasta la fecha. La excepción la constituye la «promoción de las infraestructuras de ferrocarril y transporte» que se considera como una medida muy efectiva. En consecuencia, parece que las medidas dirigidas a los NFDT son, en general, mejor percibidas por su función en el desarrollo pasado y presente de las áreas de estudio. Esta afirmación es válida para todas las áreas y en todos los países, y no se han encontrado diferencias significativas. Esto no significa que las medidas espaciales sean irrelevantes. Por el contrario, los expertos afirman que son un elemento clave para el desarrollo pero que su implementación ha sido, hasta la fecha, inadecuada o ineficaz.

Este argumento se fortalece cuando observamos que las medidas espaciales obtienen el mayor porcentaje de recursos en el ejercicio de asignación para la identificación de la mejor estrategia para el futuro.

*¿Qué nivel de eficacia tiene cada uno de los NFDT en la promoción del desarrollo?*

Globalmente, el factor «redes empresariales e innovación» es el mejor valorado. El factor «turismo», también obtiene buenas puntuaciones. Los demás factores, y en particular la «gobernanza» y el «capital social» han reci-

bido puntuaciones menores, lo que implica que su protagonismo en el desarrollo pasado y presente de las áreas de estudio es considerado menor por los expertos encuestados. La importancia de los NFDT de cara a la estrategia futura no varía en lo sustancial. Las diferencias, en todo caso, son más significativas entre países que entre tipos de áreas.

*¿Qué medidas específicas son más valoradas?*

El perfil de la acción pública más efectiva en la promoción pasada y presente del desarrollo territorial en las regiones de estudio corresponde, de acuerdo con los expertos encuestados, a un modelo orientado a intervención económica mediante la inversión en la mejora de la accesibilidad y la promoción de PYME (creación y consolidación) y de redes empresariales. Este modelo también contiene una forma innovadora de gobernanza (la creación de partenariados para la consecución de objetivos específicos de desarrollo) y enfatiza la función de los recursos humanos en el desarrollo a largo plazo. Las NTIC son consideradas importantes, pero más en el futuro que en el presente. La actividad turística tiene la consideración de complemento esencial que debe integrarse en mayor medida en las estrategias futuras de desarrollo.

En lo que se refiere a la identificación de la mejor estrategia futura, las medidas espaciales obtienen el mayor porcentaje de créditos, y sólo uno de los grupos de medidas «no espaciales», las «redes empresariales e innovación», obtiene resultados similares (aunque algo menores).

*¿Cuáles son las medidas más irrelevantes?*

Las medidas consideradas menos relevantes para el desarrollo territorial son las siguientes:

- Dos medidas espaciales: planificación territorial integrada y promoción del transporte público.
- Una medida de redes empresariales: promoción de grandes empresas.
- Dos medidas de gobernanza: creación de organizaciones de desarrollo local con enfoque territorial (no sectorial) y pensamiento estratégico común.
- Dos medidas de capital social: provision de servicios sociales de calidad e integración de colectivos marginales.

*¿Existen diferencias significativas entre países?*

En cierta medida. Tanto la percepción de la eficacia de las medidas en el desarrollo pasado y presente como la identificación de la mejor estrategia para el futuro registran variaciones entre países que han permitido la identificación y descripción de modelos. Sin embargo, las diferencias no son fundamentales y los grupos dominantes de acciones y las acciones concretas preferidas se mantienen en la mayoría de los casos.

*¿Existen diferencias significativas entre áreas accesibles (B) y periféricas (A)?*

Muy pocas. En relación con la percepción de la eficacia de las medidas en el desarrollo pasado y presente existen muchas coincidencias entre áreas A y B. Los grupos de medidas más eficaces son «redes empresariales e innovación» y «turismo». Por otro lado, las medidas espaciales no se consideran relevantes, mientras que los restantes grupos de medidas no espaciales (gobernanza, capital social y NTIC) reciben puntuaciones intermedias. Se ha identificado un «modelo común de desarrollo efectivo».

La mejor estrategia de desarrollo para el futuro también muestra grandes similitudes en los dos tipos de área, de acuerdo con la muestra de expertos entrevistados. La estrategia consiste en una combinación de medidas espaciales (1/3 del presupuesto total), apoyo a las empresas (1/3) y otros factores espaciales (1/3).

*¿Muestran las áreas A (periféricas y relativamente dinámicas) una valoración más positiva de los factores no espaciales (NFDT) que las áreas B (accesibles y relativamente desfavorecidas)?*

No. La eficacia de todos los grupos de medidas es considerada mayor por los expertos de las áreas accesibles que por los de las áreas periféricas. Sólo algunas pocas medidas puntúan más alto en las áreas periféricas: (i) apoyo a la creación de nuevas PYME; (ii) promoción de la innovación, la investigación y el desarrollo; (iii) promoción de la ciudadanía activa; (iv) provisión de servicios sociales de calidad.

## Bibliografía

- ALCÁZAR VARÓ, E.; HUGHES, B. (1996): *Diccionario de términos económicos, financieros y comerciales*, Ariel Referencia.
- ADELANTADO, J.; GOMÀ, R. (2000): «Las políticas sociales: entre el estado del bienestar y el capitalismo global», en Morata, F. (2000): *Políticas Públicas en la UE*, Ariel Ciencia Política.
- BALLART, X. (1992): *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistémica y estudio de casos*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Colección Estudios, Serie Administración del Estado.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1999): *Evaluation of rural development programmes 2000-2006*, European Fund for Agriculture Orientation and Guarantee, Directorate General of Agriculture, Doc. VI/8865/99.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2000): *Common evaluation questions with criteria and indicators. Evaluation of rural development programmes 2000-2006*, Doc. VI/12004/00.

- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2001): *Guidelines for the evaluation of LEADER+ programmes*, Guide 8-en.
- DUNN, W.N. (1986): «The meaning of policy analysis», en Lane, F.S.: *Current Issues in Public Administration*, St. Martin's Press, Nueva York.
- MORATA, F. (2000): «Gobernación Europea y políticas públicas», en *Políticas Públicas en la UE*, Ariel Ciencia Política, pp. 11-30.
- RODRÍGUEZ POSE, A. (1997): «El papel del factor estatal en el percepción de la convergencia regional en la Unión Europea», *Información Comercial Española*, 72, pp. 9-24.
- WEIMER, D. L.; VINING, A.R. (1989): *Policy Analysis Concepts and Practice*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, NJ.
- <http://glossary.dryden.com/hbcp/glossary>
- <http://www.inforegio.cec.eu.int>



**PARTE 5**

**CONCLUSIONES**





# 9 CONCLUSIONES

Joan Noguera Tur y  
Andrew K. Copus

La finalidad de esta investigación es el establecimiento del concepto de *perifericidad no espacial*, el desarrollo de una metodología coherente y comprensiva para medir y cartografiar la PnE a través de indicadores regionales, generar recomendaciones prácticas mediante el análisis de buenas prácticas y establecer los contenidos de las estrategias futuras de promoción del desarrollo territorial que permitan superar las desventajas asociadas a la perifericidad.

Los capítulos precedentes dan cumplida respuesta a esta finalidad, de modo que en este capítulo de conclusiones se sintetizan los principales resultados de cada fase del trabajo. Esta síntesis se realiza en dos ámbitos: en primer lugar, para el conjunto del proyecto AsPIRE y, en segundo lugar, para el caso específico de las regiones de estudio españolas.

## 9.1 Nuevos factores de desarrollo territorial

De forma sintética se presentan las principales conclusiones para cada factor de desarrollo analizado. Se comienza con una descripción de las ideas fundamentales, para, a continuación, introducir los elementos de diagnóstico para cada uno de los factores considerados (relacionados con la perifericidad espacial y la no espacial). En cada factor, los elementos de diagnóstico van seguidos de una relación de las actuaciones necesarias para mejorar el impacto sobre la perifericidad y, en consecuencia, las posibilidades de desarrollo sostenible del territorio.

### 9.1.1 Conclusiones generales para la Región A (periférica y dinámica): L'Alcoià - Foia de Castalla

En relación con las redes empresariales formales, existe una diferencia clara entre las dos subáreas (L'Alcoià y la Foia de Castalla). En el primer caso, las redes son más débiles y los empresarios son más individualistas. Las organizaciones empresariales tienen una estructura y un funcionamiento más jerárquicos en la subcomarca de L'Alcoià. Las asociaciones empresariales de este ámbito son "reactivas" mientras que sus equivalentes en la Foia de Castalla son más proactivas. Las redes empresariales no siempre son agentes con capacidad de negociación. Su poder proviene en gran parte del tamaño, pero también del grado de implicación de los socios. Existen algunas asociaciones a las que los empresarios tienen obligación de pertenecer (por ejemplo, las Cámaras de Comercio), pero su capacidad de actuación es muy escasa y la valoración de utilidad que hacen los empresarios es baja.

El comercio electrónico es un tema controvertido. Aunque existe promoción institucional de esta actividad (ayudas, subvenciones, bonificaciones, etc.), las condiciones de acceso y utilización están condicionadas por grandes empresas que tienen capacidad para imponer sistemas de transacción determinados. Es lo que sucede, por ejemplo, con el sistema EDI, impuesto a las pequeñas compañías del área por las grandes empresas.

Existe cierta competencia desleal por parte de algunas empresas y talleres locales que han producido el fracaso de algunas iniciativas comunes interesantes en el sector empresarial. Es el caso de Tecnojusa, una organización establecida para proporcionar nueva tecnología electrónica necesaria para el sector juguetero. Se trataba de una iniciativa de la asociación de empresarios jugueteros con el apoyo de instituciones locales. A pesar del interés y oportunidad de la iniciativa, los empresarios locales no acudían a esta organización cuando se trataba de buscar soluciones de tecnología electrónica; en vez de esto, se dirigían a talleres y empresas «oportunistas» que ofrecían servicios con menos garantías de calidad, pero más baratos. Esta dinámica produjo el fracaso de una interesante iniciativa que podría haber proporcionado un nivel adecuado de I+D. El ejemplo descrito ilustra la naturaleza del éxito del modelo industrial local: una elevada capacidad para adaptarse a las necesidades y demandas con bajos niveles de calidad.

Existe una ausencia de foros permanentes con objetivos concretos en los que puedan tomarse decisiones de consenso por parte de los agentes sociales, económicos e institucionales locales, y donde pueda activarse el capital social.

El escaso desarrollo de los recursos y actividad turística es una debilidad que puede dificultar que el territorio aproveche sus numerosos potenciales de desarrollo. En relación con lo anterior, no existen mecanismos de

promoción exterior del área y, como consecuencia de ello, el área es desconocida para los mercados turísticos (incluso para los más cercanos).

La accesibilidad física al área, por carretera y por ferrocarril, es el gran cuello de botella para el aprovechamiento de todo el potencial de desarrollo. Los accesos y el tránsito son deficientes en cualquiera de estos dos medios básicos de transporte.

La posición y negociación de los agentes e instituciones locales en relación con las infraestructuras ha sido deficiente, dado que en determinados momentos se pensaba que el aislamiento del área era clave para su desarrollo industrial. La situación actual es la consecuencia.

### 9.1.2 Conclusiones generales para la región B (accesible y relativamente desfavorecida): Camp de Morvedre - Alto Palancia

En lo que se refiere a las redes empresariales, las grandes empresas exógenas forman parte de redes de su campo de acción (habitualmente junto con otras empresas no localizadas en el área de estudio). Existen importantes redes verticales en el sector de la construcción. Desde finales de la década de 1990, se adivina una tendencia positiva hacia la promoción de objetivos comunes (a diferencia del predominio de actitudes más individualistas en el pasado). Por otro lado, el movimiento asociativo es potente en algunos sectores (comercio, agricultura).

Las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (NTIC) afrontan problemas de demanda (no suficiente en todo el territorio, con la excepción del núcleo urbano de Sagunto) y oferta (infraestructuras de banda ancha no desarrolladas por falta de rentabilidad económica, de nuevo con la excepción de Sagunto).

El capital social es un factor clave para el desarrollo sostenible que está parcialmente relacionado con la gobernanza. El modelo de gobernanza es rígido, jerárquico y poco abierto a la participación ciudadana. Estas características, junto con la escasa tradición en la acción comunitaria debido a la joven trayectoria democrática, explican el escaso desarrollo de capital social. En el área de estudio se añade un factor agravante que consiste en la elevada dependencia de la actividad industrial exógena que ha debilitado a lo largo de las décadas la capacidad emprendedora de la sociedad local. Como contrapartida, y como es común en otras áreas de tradición industrial, el movimiento sindical se erige como el agente social más relevante e influyente.

En relación con la actividad turística, se trata de un espacio mediterráneo de costa baja con amplias playas, muy próximo al mercado del área metropolitana de Valencia, con un conjunto histórico-monumental de pri-

mera magnitud en la ciudad de Sagunto, y con importantes valores ambientales en el entorno inmediato que incluyen espacios protegidos y paisajes rurales de elevado valor patrimonial. A pesar de esta descripción, la actividad turística no constituye una parte importante de los esfuerzos y expectativas de desarrollo del área, si exceptuamos el núcleo de Canet d'En Berenguer, especializado en turismo residencial familiar. Se requiere un plan estratégico de desarrollo turístico que permita incorporar de forma racional esta actividad y todo su potencial a la estrategia de desarrollo general del área de estudio.

### 9.1.3 El NFDI «redes empresariales e innovación»

Las redes de empresas en las regiones periféricas parecen estar dominadas por vínculos horizontales (de carácter local), mientras que las de las áreas accesibles se caracterizan por el dominio de las relaciones verticales (interregionales). Este parece ser un mecanismo de ajuste natural a los patrones de oportunidad para la interacción. En varias de las áreas más periféricas ha quedado patente que las redes empresariales de carácter horizontal que están bien desarrolladas proporcionan un entorno rico para la innovación de productos y que pueden describirse como *entornos innovadores (innovative milieu)*. Por su parte, en varias de las regiones accesibles se combinaban tasas bajas de innovación con redes horizontales relativamente pobres. Por tanto, la investigación lleva a la conclusión de que el fortalecimiento de las redes empresariales horizontales (con vínculos en el entorno local) puede ser un elemento clave de la perifericidad no espacial.

#### *Redes empresariales e innovación en la región periférica (A): L'Alcoià - Foia de Castalla*

En el diagnóstico sintético de la función del factor «redes empresariales e innovación» en la dinamización y el desarrollo de la región A, pueden diferenciarse elementos que actúan positivamente y otros que lo hacen en sentido contrario.

Los elementos relacionados con el factor «redes empresariales e innovación» que *actúan a favor del desarrollo y dinamización* de L'Alcoià - Foia de Castalla son los siguientes:

- El origen de las empresas es familiar y esto contribuye a paliar la escasez de capital.
- El empleo mayoritario es fijo, lo que comporta menores índices de precariedad.

- Tanto el conjunto de redes formales como el conjunto de redes informales entre empresas están actuando positivamente en el desarrollo del área.
- El origen del empresario es local, lo que refuerza el carácter endógeno del tejido empresarial.
- Muchas empresas han sido heredadas, lo que constituye un traspaso de conocimientos importante.
- El mercado de las empresas es nacional e internacional, en algunos casos, y ha constituido un aumento de las ventas en los últimos años.
- Los mercados que abastecen a las empresas de información técnica y servicios son locales o regionales, lo que profundiza en la idea de *sistema productivo local* bastante asentado.
- La valoración del crecimiento del mercado por el empresariado es positiva.
- Las redes verticales entre empresas son muy estables, especialmente con proveedores y clientes.
- Los empresarios valoran positivamente las redes formales como instrumentos para su desarrollo.
- Los procesos de innovación se producen con mayor rapidez que en el área central gracias a un sistema eficaz de relaciones.
- Las innovaciones son introducidas por las propias empresas y por efecto de las redes verticales.
- La accesibilidad del área no es reconocida por las empresas como un factor totalmente limitante de su competitividad, aunque es importante.
- El número de instituciones constituidas para la mejora del tejido empresarial es amplio.
- Las empresas que se relacionan con la administración con frecuencia insisten en que estos contactos son de gran valía.

Los elementos relacionados con el factor «redes empresariales e innovación» que *actúan dificultando el desarrollo y la dinamización* de L'Alcoià - Foia de Castalla son los siguientes:

- La estructura de las empresas es familiar y esto comporta muchos problemas de confusión de roles.
- La precariedad laboral está muy presente aunque la mayoría de empleos sean fijos.
- La edad del empleado en algunas empresas de corte más tradicional es muy avanzada.
- La formación académica del empresario es escasa.
- La formación adicional no está bien considerada por el empresario.

- La empresa heredada también contribuye a perpetuar una situación de empresariado poco formado.
- Existe una crisis estructural en el mercado que ha repercutido en fuertes pérdidas de empleo y baja inversión.
- La estabilidad de las redes verticales genera un sistema más cerrado y, por tanto, menos permeable a la difusión de innovaciones.
- Los empresarios no valoran las redes informales a la misma altura que las redes formales; no son conscientes de su importancia.
- A pesar de existir un flujo mayor de relaciones, existe un gran individualismo por parte del comportamiento del empresariado.
- Las innovaciones son básicas, es decir, basadas en productos y menos en procesos.
- Existen una cantidad de microempresas que no acceden a estas innovaciones por su escaso peso específico.
- Las empresas reconocen el escaso peso específico de la administración como agente introductor de las innovaciones; esto puede ser debido a que no se producen innovaciones más allá del producto o del proceso.
- La accesibilidad del área es y ha sido mala, repercutiendo en la competitividad empresarial.
- El funcionamiento empresarial está totalmente centrado en los recursos endógenos, lo que constituye un cierto aislamiento hacia el exterior.
- Las empresas reconocen una escasa relación con la administración.
- Gran parte del empresariado no confía en la administración porque cree que es parcial y beneficia «a unas cuantas empresas».
- El grado de asociacionismo empresarial es medio y poco activo.
- El empresariado recurre sólo a las asociaciones para mancomunar servicios o cuando hay problemas sectoriales muy graves.

La *situación actual* del factor en el área se caracteriza por:

- 1) El tamaño de las empresas es demasiado pequeño. Recientemente, se detecta una tendencia a la diversificación, pero el tejido industrial está todavía demasiado centrado en ciertas producciones.
- 2) Existen redes establecidas en el área. Son redes promovidas por la administración pública.
- 3) Se trata de un factor fundamental para el desarrollo del área, de forma singular en la subcomarca de La Foia de Castalla. Sin embargo, en el caso de L'Alcoià, las empresas están menos coordinadas (es el caso de iniciativas de DATO y ACETEX).
- 4) La capacidad de acción de los agentes públicos y privados relacionados con este factor no está suficientemente desarrollada.

La *función real* del factor en el desarrollo del área puede calificarse como:

- 1) Se trata de una de las principales fuerzas para el desarrollo socioeconómico del área. Las redes empresariales poseen la capacidad de representación de la mayoría del sector productivo.
- 2) Es un factor endógeno de desarrollo importante a través de las iniciativas empresariales.
- 3) Incrementa la capacidad de negociación del sector empresarial con otras instituciones y organizaciones.

La función real de este factor puede alterarse en sentido positivo, de modo que se incremente su contribución a la dinamización y al desarrollo del territorio, si se toman en consideración las siguientes *propuestas*:

- 1) Promoción del asociacionismo. Facilitación de formación de gerencia para empresarios y formación continua para los trabajadores. Interrelación con redes internas y externas.
- 2) Una mayor implicación en foros de discusión y de toma de decisiones. Incremento de la concienciación sobre la función social de los empresarios.
- 3) Promoción de las relaciones entre empresas y asociaciones de empresas. Promoción de nuevos productos y mercados.
- 4) Impulso particular a la participación de las PYME en redes

### *Redes empresariales e innovación en la región accesible (B): Camp de Morvedre - Alto Palancia*

En el diagnóstico sintético de la función del factor «redes empresariales e innovación» en la dinamización y el desarrollo de la región B, pueden diferenciarse elementos que actúan positivamente y otros que lo hacen en sentido contrario.

Los elementos relacionados con el factor «redes empresariales e innovación» que *actúan a favor del desarrollo y la dinamización* del Camp de Morvedre - Alto Palancia son los siguientes:

- El origen de las empresas es familiar y esto contribuye a paliar la escasez de capital.
- Tanto el conjunto de redes formales como el conjunto de redes informales entre empresas están actuando positivamente en el desarrollo del área.
- Existe un porcentaje de empresariado de carácter endógeno que refuerza los vínculos con el territorio.
- Muchas empresas han sido heredadas, lo que constituye un traspaso de «saber hacer» importante.

- El mercado de las empresas es nacional e internacional, en algunos casos, y ha registrado un aumento de las ventas en los últimos años.
- Existe un cierto tejido de empresarios jóvenes y dinámicos, aunque no responden a ningún patrón sectorial.
- La valoración del crecimiento del mercado por el empresariado es positiva.
- Las redes verticales entre empresas son muy estables, especialmente con proveedores y clientes.
- Los empresarios valoran positivamente las redes formales e informales como instrumentos para su desarrollo.
- Las innovaciones son introducidas por las propias empresas y por efecto de las redes verticales.
- Las empresas que se relacionan con la administración con frecuencia insisten en que estos contactos son de gran valía.
- Se puede apreciar un grado de asociacionismo relativo mayor que en nuestra área periférica.

Los elementos relacionados con el factor «redes empresariales e innovación» que *actúan dificultando el desarrollo y la dinamización* del Camp de Morvedre - Alto Palancia son los siguientes:

- La estructura de las empresas es familiar y esto comporta muchos problemas de confusión de roles.
- La industria endógena no constituye el principal motor económico del área; el modelo exógeno marca las pautas de desarrollo.
- Los mercados que abastecen a las empresas de información técnica y servicios no están en el ámbito local.
- La accesibilidad como factor limitante del desarrollo empresarial está sobredimensionada en el Camp de Morvedre, teniendo en cuenta su buena localización.
- La precariedad laboral está muy presente, aunque en algunos sectores existan mayoritariamente empleos fijos.
- La edad del empresario en algunas empresas de corte más tradicional es muy avanzada y ello dificulta la introducción de innovaciones y/o cambios.
- Formación académica del empresario escasa.
- La formación adicional no está bien considerada por el empresario.
- La empresa heredada contribuye a perpetuar una situación de empresariado poco formado.
- Crisis estructural que ha repercutido en fuertes pérdidas de empleo y baja inversión.
- La estabilidad de las redes verticales genera un sistema más cerrado y, por tanto, menos permeable a la difusión de innovaciones.



- A pesar de existir un flujo mayor de relaciones (redes informales) que en el área periférica, el empresario, en general, es muy individualista.
- Las innovaciones son básicas, es decir, basadas en productos y menos en procesos.
- Los procesos de innovación se producen con mayor lentitud que en el área periférica.
- La capacidad innovadora total es muy reducida en la empresa endógena local.
- Muchas microempresas no acceden a las innovaciones por su escaso peso específico.
- Escasa relación de las empresas con la administración.
- Gran parte del empresariado no confía en la administración porque cree que es parcial y que beneficia a unas cuantas empresas.
- Poca especialización empresarial que elimina las ventajas en procesos y productos.
- Asociacionismo empresarial poco activo.
- El empresariado recurre sólo a las asociaciones para mancomunar servicios o cuando hay problemas sectoriales muy graves.

La *situación actual* del factor en el área se caracteriza por:

- 1) Presencia de redes externas de grandes empresas dependientes de una sede central que no está en el área de estudio.
- 2) Configuración incipiente de redes proveedor-cliente para servicios a empresas y abastecimiento.
- 3) Intentos fallidos de promoción conjunta en ferias.
- 4) Importante desarrollo de redes agrícolas a todos los niveles (productores, proveedores-clientes, servicios técnicos, distribución).
- 5) Redes importantes entre proveedores y clientes en el sector de la construcción.
- 6) Asociacionismo creciente, pero fragmentado.
- 7) Tejido industrial diversificado. Dominio de dos actividades económica: agroindustria y producciones metálicas.

La *función real* del factor en el desarrollo del área puede calificarse como:

- 1) Fortalecimiento del sistema empresarial local, de las relaciones entre proveedores y clientes, de la acción conjunta, del capital social.
- 2) Reducción del impacto del modelo de desarrollo exógeno sobre el dinamismo local.
- 3) Impulso de la innovación y la sustitución de productos.

- 4) Circulación de conocimiento y saber hacer.
- 5) Incremento de la capacidad de atracción de inversión al área.

La función real de este factor puede alterarse en sentido positivo, de modo que se incremente su contribución a la dinamización y el desarrollo del territorio, si se toman en consideración las siguientes *propuestas*:

- 1) Promoción del asociacionismo por parte de las instituciones públicas y privadas.
- 2) Profesionalización del empresario (formación, etc.).
- 3) Puesta en marcha de acciones estratégicas.
- 4) Extender el concepto de competitividad a través de la cooperación.
- 5) Creación de foros de debate con otros agentes locales.
- 6) Incorporación de los empresarios a la toma de decisiones local.
- 7) Creación de una Cámara de Comercio.

#### 9.1.4 El NFDT «tecnologías de la información y las comunicaciones»

El análisis de la información recogida mediante el estudio de casos en relación con las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (NTIC) permite establecer dos conclusiones principales: (i) que, a pesar de las generalizaciones optimistas sobre «la aniquilación de la distancia», muchas regiones periféricas presentan todavía desventajas significativas en comparación con las regiones centrales por lo que se refiere al nivel de implantación y calidad de los servicios de banda ancha para acceder a Internet, principalmente debido a factores de rentabilidad comercial (las inversiones en infraestructuras no son viables en áreas con mercados pequeños y territorialmente dispersos); y (ii) probablemente más importante que lo anterior en cuanto a la capacidad de un territorio para acceder a los beneficios y oportunidades que ofrecen las NTIC, son las características del capital humano empresarial. Incluso allí donde la infraestructura es escasas o deficiente, las empresas pueden utilizarla de forma innovadora si los empresarios locales poseen las destrezas adecuadas y la voluntad y la capacidad para desarrollar nuevos modelos empresariales.

*Nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones en la región periférica (A): L'Alcoià - Foia de Castalla*

En el diagnóstico sintético de la función del factor «nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones» en la dinamización y el desarrollo de la región A, pueden diferenciarse elementos que actúan positivamente y otros que lo hacen en sentido contrario.

Los elementos relacionados con el factor «nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones» que *actúan a favor del desarrollo y la dinamización* de L'Alcoià - Foia de Castalla son los siguientes:

- Existe un grupo de instituciones y un amplio conjunto de empresas que utilizan las NTIC como un instrumento innovador y que constituyen un distanciamiento claro con respecto al área central y al resto de la CV.
- Existe una mayor distribución de infraestructuras de telecomunicaciones que en otros ámbitos, lo que constituye otro factor diferencial importante.
- La participación de las instituciones en programas europeos cuyo eje es el desarrollo de las NTIC es significativo.
- Existe una concienciación de las instituciones de que las NTIC pueden ser un elemento de competitividad básico de las empresas.

Los elementos relacionados con el factor «nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones» que *actúan dificultando el desarrollo y la dinamización* de L'Alcoià - Foia de Castalla son los siguientes:

- En general, tanto las instituciones como las empresas no utilizan masivamente las NTIC en su quehacer diario.
- El uso que las empresas hacen de Internet se limita a los procesos más sencillos que son los que generan menor valor añadido.
- Las entrevistas a instituciones (también a empresas) demuestran un conocimiento limitado de las NTIC.
- Sólo en algunos casos, las instituciones incluyen dentro de su estrategia planificada el desarrollo de las NTIC.
- La incorporación del comercio-e en el área no es una prioridad para las instituciones.
- Existe una falta de información sobre la utilización de las NTIC que se materializa en quejas a las ADL, sin embargo las NTIC no ocupan un volumen de solicitud de información importante en las agencias.
- Existe una ausencia de mercado de mano de obra cualificado en materia de NTIC.

La *situación actual* del factor en el área se caracteriza por:

- 1) Escaso desarrollo con pocas excepciones: las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones no se han generalizado en las actividades económicas.
- 2) A pesar de lo anterior, existen políticas de innovación que incluyen el uso de NTIC.
- 3) En cambio, las instituciones y agencias utilizan en mayor medida las NTIC.

La *función real* del factor en el desarrollo del área puede calificarse como:

- 1) Esencial para el desarrollo futuro del área en un contexto de sociedad y economía globalizadas.
- 2) Es un elemento clave en la dinamización económica y social.
- 3) La función real de este factor puede alterarse en sentido positivo, de modo que se incremente su contribución a la dinamización y al desarrollo del territorio, si se toman en consideración las siguientes *propuestas*:

- 1) Atraer nuevas empresas intensivas en el uso de tecnología.
- 2) Trabajo conjunto de instituciones y empresas para progresar en la incorporación de las NTIC a los procesos productivos, entre otros, mediante la promoción de la innovación.
- 3) Creación de asociaciones de empresarios para superar problemas relacionados con la escasa capitalización y capacidad de inversión en NTIC de las pequeñas y medianas empresas.
- 4) Promover las NTIC como mecanismos de comunicación entre empresas, y entre los diversos grupos de interés de la sociedad local.

### *Nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones en la región accesible (B): Camp de Morvedre - Alto Palancia*

En el diagnóstico sintético de la función del factor «nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones» en la dinamización y el desarrollo de la región B, pueden diferenciarse elementos que actúan positivamente y otros que lo hacen en sentido contrario.

Los elementos relacionados con el factor «nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones» que *actúan a favor del desarrollo y la dinamización* del Camp de Morvedre - Alto Palancia son los siguientes:

- Existe una concienciación de las instituciones de que las NTIC pueden ser un elemento de competitividad básico de las empresas.

Los elementos relacionados con el factor «nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones» que *actúan dificultando el desarrollo y la dinamización* de Camp de Morvedre - Alto Palancia son los siguientes:

- En general, tanto las instituciones como las empresas no utilizan masivamente las NTIC en su quehacer diario.
- El uso de las NTIC por parte de las empresas es muy reducido.
- Algunos sectores empresariales están totalmente exentos del uso de las NTIC.
- El uso que las empresas hacen de Internet se limita a los procesos más sencillos que son los que generan menor valor añadido.
- Las entrevistas a instituciones (también a empresas) demuestran un conocimiento limitado de las NTIC.
- Sólo en algunos casos, las instituciones incluyen dentro de su estrategia planificada el desarrollo de las NTIC.
- La incorporación del comercio electrónico en el área no es una prioridad para las instituciones.
- Existe una falta de información sobre la utilización de las NTIC que se materializa en quejas a las ADL, sin embargo las NTIC no ocupan un volumen de solicitud de información importante en las agencias.
- No todas las instituciones utilizan las NTIC, y muy pocas participan en programas europeos sobre NTIC.
- Existe una ausencia de mercado de mano de obra cualificado en materia de NTIC.
- Existen carencias importantes en las infraestructuras de telecomunicaciones en el área.

La *situación actual* del factor en el área se caracteriza por:

- 1) Deficiencias en la provisión de infraestructuras para la implantación y uso de las NTIC.
- 2) Falta de formación en los empresarios para utilizar plenamente las NTIC.
- 3) Rentabilidad insuficiente en la mayor parte del territorio para que las empresas proveedoras realicen las inversiones necesarias para el desarrollo los servicios de banda ancha.
- 4) En todo caso, progresivo desarrollo de la implantación y uso.

La *función real* del factor en el desarrollo del área puede calificarse como:

- 1) Facilitador del intercambio de información y conocimiento, de transacciones comerciales, de comercialización y *marketing*.

- 2) Puerta de acceso a las ventajas y posibilidades de la globalización (integración de mercados, acceso a la innovación y el conocimiento, etc.).
- 3) Incremento de la productividad de las empresas (acceso a la innovación y a nuevas tecnologías).
- 4) Favorece la creación de nuevas empresas y sus relaciones con los mercados locales.
- 5) Favorece la especialización productiva y la eficiencia

La función real de este factor puede alterarse en sentido positivo, de modo que se incremente su contribución a la dinamización y al desarrollo del territorio, si se toman en consideración las siguientes *propuestas*:

- 1) Mejora progresiva de las infraestructuras para las NTIC.
- 2) Promoción de formación y capacitación de empresarios y trabajadores en la utilización de las NTIC.
- 3) Promoción de una cultura de la modernización en el sector empresarial.
- 4) Inversiones en NTIC por parte de las asociaciones de empresarios.
- 5) Campañas informativas sobre el uso y potencial de las NTIC.

### 9.1.5 El NFDT «capital social»

En el marco del trabajo de investigación, el capital social se centra en la función de organizaciones sociales formales con alguna función específica en el desarrollo territorial (se excluyen, en este caso, las organizaciones de gobierno que son analizadas en el ámbito de la «gobernanza»). No se han encontrado diferencias significativas en las actividades ni en el impacto de estos tipos de organizaciones en los dos tipos de áreas de estudio (A y B). Sin embargo, sí se han detectado diferencias con respecto al modo en que estas organizaciones perciben sus logros en el proceso de desarrollo territorial. En el caso de las regiones periféricas y relativamente dinámicas (A), estas organizaciones eran perfectamente conscientes del valor y la utilidad de la construcción de capital social. Por el contrario, en el caso de las áreas accesibles pero relativamente desfavorecidas (B), las organizaciones entrevistadas apuntaban como logros principales a aspectos más tangibles (nuevos servicios creados, nuevas instalaciones, etc.). Del mismo modo, estas organizaciones comparten el punto de vista de las agencias de desarrollo sobre la gobernanza de las regiones A, al caracterizarla como más flexible, preactiva, inclusiva y coordinada. Una conclusión especialmente relevante para los responsables del diseño de políticas es que el desarrollo de capital social «capitalizable» suele asociarse con intervenciones externas de políticas de creación de capacidades como LEADER, más que como resultado de la evolución interna de las propias áreas.

### *Capital social en la región periférica (A): L'Alcoià - Foia de Castalla*

En el diagnóstico sintético de la función del factor «capital social» en la dinamización y el desarrollo de la región A, pueden diferenciarse elementos que actúan positivamente y otros que lo hacen en sentido contrario.

Los elementos relacionados con el factor «capital social» que *actúan a favor del desarrollo y la dinamización* de L'Alcoià - Foia de Castalla son los siguientes:

- Existe un tejido social mucho más importante en el área, superior a otras comarcas valencianas y muy superior a nuestra área central, con un número de organizaciones muy considerable.
- Este tejido presenta una organización mayor y mantiene un objetivo implícito común, lo que constituye una fortaleza evidente para el desarrollo del área.
- Incluso se han puesto en marcha procesos de desarrollo para activar una idea común.
- La administración lidera los procesos de desarrollo local.
- Existe un liderazgo claro de ciertos sectores ligados a la actividad empresarial en los cuales conviven organizaciones y empresas.
- La sociedad local demuestra una fuerte identidad, un poder de iniciativa importante y se muestra cooperativa cuando se activan ciertos procesos de concienciación.
- Existe un capital social claro que es una fuente de recursos importante y que está en la clave del desarrollo del área.

Los elementos relacionados con el factor «capital social» que *actúan dificultando el desarrollo y la dinamización* de L'Alcoià - Foia de Castalla son los siguientes:

- A pesar de que existe capital social, éste ni está consolidado, ni se encuentra en un momento especialmente activo; muestra de ello es la pérdida de peso específico de ciertos procesos de desarrollo y de ideas comunes.
- El capital social existente se fundamenta y organiza en torno a la conservación y mejora de la actividad económica principal del área, la industria.
- La información sobre el desarrollo de una visión común y su difusión es la tarea común asimilada como principal, una tarea que relega el papel del desarrollo planificado del área a un segundo lugar en beneficio de otros objetivos.

- La falta de colaboración entre actores para fundamentar una estrategia de desarrollo común es el problema principal junto a una falta de saber concretamente el escenario que se quiere.
- Las organizaciones tienen en muchos casos una escasa capacidad de cambio ante circunstancias que sí han cambiado.
- La sociedad local suele ser pesimista ante la situación económica actual, en muchos casos individualista, desconfiada ante la puesta en marcha de iniciativas y adolece en la actualidad de una actitud pasiva.

La *situación actual* del factor en el área se caracteriza por:

- 1) El asociacionismo no está completamente desarrollado en el área. Permanecen actitudes y conductas individualistas.
- 2) Su dispersión.
- 3) Existe iniciativa asociativa y fuertes relaciones entre algunos sectores: industria, sindicatos, institutos de investigación, universidad, servicios de la administración pública.

La *función real* del factor en el desarrollo del área puede calificarse como:

- 1) Fundamental en el desarrollo social.
- 2) Función económica relacionada con la creación de empleo gracias a la cooperación y el impulso de proyectos comunes entre diversos sectores.

La función real de este factor puede alterarse en sentido positivo, de modo que se incremente su contribución a la dinamización y al desarrollo del territorio, si se toman en consideración las siguientes *propuestas*:

- 1) Creación de asociaciones dinámicas y activas.
- 2) Incremento de la concienciación de los ciudadanos sobre la importancia del asociacionismo para el desarrollo sostenible del territorio.
- 3) Establecer mecanismos para favorecer el consenso y la generación de proyectos comunes.
- 4) Generar mayores intercambios e interrelaciones en foros consolidados con objetivos concretos.

### *Capital social en la región accesible (B): Camp de Morvedre - Alto Palancia*

En el diagnóstico sintético de la función del factor «capital social» en la dinamización y el desarrollo de la región B, pueden diferenciarse elementos que actúan positivamente y otros que lo hacen en sentido contrario.



Los elementos relacionados con el factor «capital social» que *actúan a favor del desarrollo y la dinamización* del Camp de Morvedre - Alto Palancia son los siguientes:

- Existe un tejido social importante en el área.
- En el Alto Palancia, se han puesto en marcha procesos de desarrollo para activar una idea común.
- En la mayor parte de los casos, la administración lidera los procesos de desarrollo local.
- La sociedad local demuestra una fuerte identidad, un poder de iniciativa parcial, importante en algunos momentos y se muestra cooperativa cuando se activan ciertos procesos de concienciación.
- Existe un capital social claro que es una fuente de recursos importante y que está en la clave del desarrollo del área.
- La riqueza cultural del área permite que exista un sustrato social y cultural muy importante que pudiera organizarse.

Los elementos relacionados con el factor «capital social» que *actúan dificultando el desarrollo y la dinamización* de Camp de Morvedre - Alto Palancia son los siguientes:

- A pesar de que existe una sociedad civil más o menos organizada, ésta ni está consolidada, ni se encuentra en un momento especialmente activo para hablar de un capital social consolidado.
- No existe en el Camp de Morvedre una concienciación entre los actores locales para trabajar en común hacia una visión de futuro; hay procesos independientes que actúan en paralelo.
- En el Alto Palancia, existe una visión más clara de dónde se quiere estar en un futuro aunque se detecta demasiado impulso exógeno.
- La falta de colaboración entre actores para fundamentar una estrategia de desarrollo común es el problema principal junto a una falta de saber concretamente el escenario que se quiere conseguir.
- Las organizaciones tienen en muchos casos una escasa capacidad para adaptarse al cambio; mantienen sus pautas de funcionamiento a pesar de los cambios socioeconómicos.
- La sociedad local suele ser pesimista ante la situación económica actual, en muchos casos individualista, desconfiada ante la puesta en marcha de iniciativas y adolece en la actualidad de una actitud pasiva.
- Existe una atonía generalizada en la población del Camp de Morvedre que impide que se generen procesos de desarrollo consensuados.

La *situación actual* del factor en el área se caracteriza por:

- 1) Poseer diferentes dimensiones:
  - Las asociaciones de empresarios se encuentran dispersas y segmentadas, con una participación moderada de los agentes locales clave.
  - Los sindicatos son potentes y cuentan con un importante prestigio y reconocimiento social.
  - La sociedad local es activa en lo que se refiere a actividades culturales.
  - Las asociaciones de vecinos tienen poca relevancia.
  - Existe un sistema público formativo bien desarrollado.
  - Los trabajadores están especializados, aunque los desempleados cuentan con poca formación.
  - Los programas de formación profesional no se adaptan a las demandas y las necesidades locales.
  - Los recursos sanitarios son significativos, pero no se adaptan a las nuevas necesidades.
- 2) Globalmente, puede hablarse de déficit en cuanto a disponibilidad de capital social. La excesiva dependencia del monocultivo industrial durante décadas ha disminuido notablemente las capacidades de emprendedurismo y de acción comunitaria.

La *función real* del factor en el desarrollo del área puede calificarse como:

- 1) Es una función clave para la vertebración del área.
- 2) Permite un «medio cultural» en el que puede desarrollarse el liderazgo y la iniciativa empresarial.
- 3) Tiene una función integradora dado que refuerza la confianza en las propias posibilidades y mejora la competitividad.
- 4) Es un factor necesario para la dinamización y la competitividad de la empresa.
- 5) Posibilita posibles estrategias colectivas futuras. Es esencial para la dinamización de las redes empresariales.

La función real de este factor puede alterarse en sentido positivo, de modo que se incremente su contribución a la dinamización y al desarrollo del territorio, si se toman en consideración las siguientes *propuestas*:

- 1) Impulsar la participación e implicación de agentes y colectivos locales de todos los ámbitos en iniciativas de participación ciudadana y promoción del desarrollo socioeconómico local.
- 2) Creación de oportunidades de participación (foros, redes, planes, etc.).

### 9.1.6 El NFDT «gobernanza»

En la gobernanza, quizá más que en ningún otro NFDT, las diferencias entre los estados superan a las diferencias entre las regiones de estudio. Sin embargo, a pesar de esta dificultad, puede afirmarse que los resultados del trabajo de campo confirman que las regiones periféricas y relativamente dinámicas (A) se caracterizan por una mayor «densidad institucional» y un sector asociativo más desarrollado. En estas áreas, los agentes implicados en el desarrollo regional muestran mayor disposición a trabajar conjuntamente, mayor entusiasmo, iniciativa, métodos de trabajo más inclusivos y proactivos, etc.

#### *Gobernanza en la región periférica (A): L'Alcoià - Foia de Castalla*

En el diagnóstico sintético de la función del factor «gobernanza» en la dinamización y el desarrollo de la región A, pueden diferenciarse elementos que actúan positivamente y otros que lo hacen en sentido contrario.

Los elementos relacionados con el factor «gobernanza» que *actúan a favor del desarrollo y la dinamización* de L'Alcoià - Foia de Castalla son los siguientes:

- La estructura de gobierno de L'Alcoià - Foia de Castalla es considerablemente más densa que en el área central, con un objetivo básico que es el desarrollo empresarial. Esto actúa de manera positiva en el desarrollo.
- Existe una percepción de las propias instituciones de que están realizando el papel que les corresponde, lo cual las fortalece.
- Los procesos de diálogo para el desarrollo del área están muy concentrados en la salvaguarda de los intereses empresariales y, en este sentido, son muchísimo más dinámicos que en el área central.
- Se concluye que si bien la estructura de gobierno es deficiente, se ha desarrollado una capacidad de gobierno eficaz que centra sus objetivos en el desarrollo empresarial y donde no sólo actúan las instituciones gubernamentales. En el área central, no existe ni estructura, ni capacidad de gobierno eficaces.
- Las instituciones y organizaciones del área tiene una capacidad bastante desarrollada para la búsqueda de partenariados.
- La administración más cercana al ciudadano es la que tienen mayor poder de decisión en el área (el gobierno local y regional).
- El objetivo de desarrollo del área ha nacido de la sociedad local.
- La sociedad local es consciente de que la colaboración institucional es la clave para generar procesos de desarrollo.
- Desde algunos ámbitos se realizan acciones para promover el desarrollo en común donde intervienen algunas instituciones.

Los elementos relacionados con el factor «gobernanza» *que actúan dificultando el desarrollo y la dinamización* de L'Alcoià - Foia de Castalla son los siguientes:

- Las dolencias del sistema de gobierno son similares a las del resto de la CV y propias del ámbito español: un sistema jerárquico y carente de flexibilidad.
- Justamente la falta de flexibilidad impide dar respuesta a problemas generados por una situación socioeconómica enormemente cambiante en el contexto globalizado actual.
- Existe un compromiso de las instituciones por el desarrollo local (en conjunto) escaso.
- El grado de implicación de la sociedad civil en el gobierno del territorio es similar al del resto de la CV, es decir, escaso.
- Las instituciones entrevistadas, aquellas más cercanas con el desarrollo local, tienen un escaso poder de decisión sobre la política local.
- El gobierno nacional no tiene relación con el desarrollo local, aunque genera políticas de influencia en el territorio analizado.
- El ámbito de colaboración se centra en foros donde son las instituciones públicas las que negocian en primer lugar, y en un segundo plano las instituciones y las empresas u organizaciones empresariales; el resto de la sociedad local queda en un segundo lugar en las negociaciones sobre el desarrollo local.
- Algunas instituciones se oponen al proceso de desarrollo del objetivo común.
- Hay una existencia escasa de foros eficaces de colaboración.
- La importancia de estos foros es exclusivamente local.
- La formalidad es la fórmula principal de las colaboraciones.
- Las instituciones y las organizaciones deben luchar, en primer lugar, para sobrevivir ellas mismas; esto consume gran parte de sus esfuerzos.
- No hay voluntad real de colaboración institucional para poner en marcha una estrategia de desarrollo en común.

La *situación actual* del factor en el área se caracteriza por:

- 1) Falta de coordinación entre las instituciones y de actuación común.
- 2) Falta de integración de las políticas y programas públicos.
- 3) Ausencia de identidad territorial.
- 4) Escasa implicación de la sociedad en la toma de decisiones.

La *función real* del factor en el desarrollo del área puede calificarse como:

- 1) Esencial y estratégica.

La función real de este factor puede alterarse en sentido positivo, de modo que se incremente su contribución a la dinamización y al desarrollo del territorio, si se toman en consideración las siguientes *propuestas*:

- 1) Impulso de proyectos y de foros de participación.
- 2) Planificación estratégica territorial.
- 3) Complementariedad en las actuaciones de los agentes locales.
- 4) Incremento de la flexibilidad en el sistema de gobernanza.

### *Gobernanza en la región accesible (B): Camp de Morvedre - Alto Palancia*

En el diagnóstico sintético de la función del factor «gobernanza» en la dinamización y el desarrollo de la región B, pueden diferenciarse elementos que actúan positivamente y otros que lo hacen en sentido contrario.

Los elementos relacionados con el factor «gobernanza» que *actúan a favor del desarrollo y la dinamización* del Camp de Morvedre - Alto Palancia son los siguientes:

- Existe una percepción sobre las propias instituciones en el sentido de que están realizando el papel que les corresponde, lo cual las fortalece.
- Las instituciones y organizaciones del área tiene cierta capacidad para la búsqueda de partenariados.
- La administración más cercana al ciudadano es la que tienen mayor poder de decisión en el área (el gobierno local y regional).
- Desde algunos ámbitos se realizan acciones para promover el desarrollo en común donde intervienen algunas instituciones. (Este proceso se muestra más claramente en el Alto Palancia.)

Los elementos relacionados con el factor «gobernanza» que *actúan dificultando el desarrollo y la dinamización* de Camp de Morvedre - Alto Palancia son los siguientes:

- Las dolencias del sistema de gobierno son similares a las del resto de la CV, y propias del ámbito español: un sistema jerárquico y carente de flexibilidad.
- Justamente la falta de flexibilidad impide dar respuesta a problemas generados por una situación socioeconómica enormemente cambiante en el contexto globalizado actual.
- En general, existe un escaso compromiso por el desarrollo local por parte de las instituciones.
- El grado de implicación de la sociedad civil en el gobierno del territorio es similar al del resto de la CV, es decir, escaso.

- Las instituciones más cercanas al desarrollo local tienen un escaso poder de decisión sobre la política local.
- El gobierno nacional no tiene relación con el desarrollo local, aunque genera políticas de influencia en el territorio analizado, lo que es negativo para el desarrollo.
- El ámbito de colaboración se centra en foros donde son las instituciones públicas las que negocian en primer lugar, y en un segundo plano las instituciones y las empresas u organizaciones empresariales; el resto de la sociedad local queda en un segundo lugar en las negociaciones sobre el desarrollo local.
- La red de instituciones en el área es insuficiente, especialmente si hacemos referencia al desarrollo comarcal.
- No existen suficientes foros eficaces de colaboración.
- La importancia de estos foros es exclusivamente local.
- La formalidad es la fórmula principal de las colaboraciones.
- Las instituciones y las organizaciones deben luchar, en primer lugar, para sobrevivir ellas mismas; esto consume gran parte de sus esfuerzos.
- No hay voluntad real de colaboración institucional para poner en marcha una estrategia de desarrollo en común.

La *situación actual* del factor en el área se caracteriza por:

- 1) Un sistema de gobernanza disperso. La hipotética centralidad de Sagunto no se ha desarrollado adecuadamente.
- 2) Falta de mecanismo de coordinación, integración y promoción de una acción institucional estratégica conjunta.
- 3) Control de la toma de decisiones por parte de las administraciones públicas y escaso margen de participación para la sociedad civil.
- 4) Escasa implicación (o capacidad de influencia) de las administraciones públicas locales en los grandes proyectos exógenos impulsados en el área (Fundación del Patrimonio, Ciudad de las Artes Escénicas, Parc Sagunt, etc.).
- 5) Numerosas organizaciones.
- 6) Escasa identidad territorial y, en consecuencia, ausencia de una acción estratégica política común.

La *función real* del factor en el desarrollo del área puede calificarse como:

- 1) Dinamizador, vertebrador, impulsor del desarrollo.
- 2) Promueve la cooperación entre actores locales y genera ventajas competitivas.
- 3) Promueve la creación de capital social.

- 4) Contribuye a corregir deficiencias y carencias en infraestructuras, equipamientos y servicios.

La función real de este factor puede alterarse en sentido positivo, de modo que se incremente su contribución a la dinamización y al desarrollo del territorio, si se toman en consideración las siguientes *propuestas*:

- 1) Mayor participación social e implicación de las instituciones públicas.
- 2) Democratizar e incrementar la cooperación público-privada y la toma de decisiones.
- 3) Reducir la incertidumbre respecto de la continuidad de determinados programas y líneas de actuación (iniciativas de promoción de empleo, de impulso de la diversificación económica en las áreas rurales, de promoción del desarrollo local, etc.).
- 4) Impulsar los liderazgos correspondientes por parte de los distintos actores e instituciones en el desarrollo del área.
- 5) Crear mecanismos de participación ciudadana.
- 6) Favorecer la cooperación de las administraciones públicas locales a escala comarcal (mancomunidades).

### 9.1.7 El NFDT «turismo»

El análisis temático del turismo se incorporó como uno de los NFDT por tres motivos: en primer lugar, porque se trata de un elemento con frecuencia significativo de las economías de las áreas periféricas; en segundo lugar, porque la existencia de una estrategia eficaz de comercialización turística de una región periférica depende de un balance equilibrado entre distancia, como factor disuasorio, y «aislamiento», como atractivo; por último, porque el modo en que el sector turístico se estructura y opera en cada territorio proporciona ejemplos de los cuatro aspectos de la PnE anteriores. El estudio de casos ha permitido confirmar estos tres motivos en diferentes términos.

#### *Turismo en la región periférica (A): L'Alcoià - Foia de Castalla*

En el diagnóstico sintético de la función del factor «turismo» en la dinamización y el desarrollo de la región A, pueden diferenciarse elementos que actúan positivamente y otros que lo hacen en sentido contrario.

Los elementos relacionados con el factor «turismo» que *actúan a favor del desarrollo y la dinamización* de L'Alcoià - Foia de Castalla son los siguientes:

- El área mantiene recursos potenciales muy bien conservados y de gran valor, no sólo en el ámbito ecológico.

Los elementos relacionados con el factor «turismo» que *actúan dificultando el desarrollo y la dinamización* de L'Alcoià - Foia de Castalla son los siguientes:

- El turismo es un sector anecdótico en la economía del área.
- No existen ni servicios turísticos ni capacidad turística relevante en ninguna modalidad.
- No hay a la vista ningún impulso importante que varíe esta situación.
- La percepción de la importancia del sector en una futura diversificación económica no se considera en la sociedad local.
- No hay lazos de unión entre el turismo de costa y el de interior con respecto al área

La *situación actual* del factor en el área se caracteriza por:

- 1) No se le considera un factor relevante para el desarrollo sostenible del territorio, sino más bien una actividad complementaria que hay que impulsar para aprovechar los recursos turísticos del área y la proximidad del mercado de «sol y playa».

La *función real* del factor en el desarrollo del área puede calificarse como:

- 1) Diversificación de la actividad económica, especialmente importante en un territorio muy orientado hacia una industria que muestra síntomas de agotamiento.

La función real de este factor puede alterarse en sentido positivo, de modo que se incremente su contribución a la dinamización y el desarrollo del territorio, si se toman en consideración las siguientes *propuestas*:

- 1) Creación de una red de oficinas de información turística, redes turísticas y proyectos alternativos.
- 2) Mayor apoyo por parte de las autoridades locales y regionales.
- 3) Mayor promoción y comercialización del producto turístico del área (presencia en ferias y foros turísticos).
- 4) Estrategia turística centrada en recursos culturales y medioambientales (arquitectura y patrimonio industrial, cultura del juguete, Parque Natural de la Font Roja, etc.).
- 5) Promoción de la actividad turística como un factor de desarrollo válido.



*Turismo en la región accesible (B): Camp de Morvedre - Alto Palancia*

En el diagnóstico sintético de la función del factor «turismo» en la dinamización y el desarrollo de la región B, pueden diferenciarse elementos que actúan positivamente y otros que lo hacen en sentido contrario.

Los elementos relacionados con el factor «turismo» que *actúan a favor del desarrollo y la dinamización* del Camp de Morvedre - Alto Palancia son los siguientes:

- El área mantiene recursos potenciales muy bien conservados y de gran valor, no sólo en el ámbito ecológico.

Los elementos relacionados con el factor «turismo» que *actúan dificultando el desarrollo y la dinamización* de Camp de Morvedre - Alto Palancia son los siguientes:

- El turismo es un sector anecdótico en la economía del área.
- No existen ni servicios turísticos ni capacidad turística relevante en ninguna modalidad.
- No hay a la vista ningún impulso importante que varíe esta situación exceptuando el Alto Palancia, donde se ha producido la reflexión necesaria.
- La percepción de la importancia del sector en una futura diversificación económica no se considera en la sociedad local.
- No hay lazos de unión entre el turismo de costa y el de interior con respecto al área.

La *situación actual* del factor en el área se caracteriza por:

- 1) «Semidesierto»: falta de desarrollo del sector empresarial turístico, subutilización o pérdida de recursos turísticos, ausencia de promoción turística desde las instituciones locales.
- 2) Turismo rural emergente en el ángulo interior, mediante el aprovechamiento de los numerosos recursos disponibles.
- 3) Gran potencial de desarrollo.

La *función real* del factor en el desarrollo del área puede calificarse como:

- 1) Contribución al desarrollo global del área.
- 2) Inicio de procesos de puesta en valor de recursos turísticos (patrimonio histórico artístico, medio ambiente, etc.).
- 3) Generación de empleo y creación de empresas.

- 4) Factor importante en el necesario impulso social y económico del área.
- 5) Promoción de la actividad económica y contribución a la diversificación de la economía local.

La función real de este factor puede alterarse en sentido positivo, de modo que se incremente su contribución a la dinamización y al desarrollo del territorio, si se toman en consideración las siguientes *propuestas*:

- 1) Promoción conjunta del territorio en los mercados turísticos.
- 2) Conservación, protección y restauración de los recursos turísticos culturales y ambientales.
- 3) Ordenación de la oferta turística.
- 4) Formación y profesionalización de los recursos humanos.
- 5) Apoyo institucional.

### 9.1.8 La accesibilidad y el transporte como factores de desarrollo territorial

La accesibilidad geográfica y la eficacia de los sistemas de transporte son el principal componente de la perifericidad espacial, punto de partida desde el que se ha definido, como complemento, el concepto de *perifericidad no espacial* (PnE). Los resultados de este trabajo han demostrado que, en la mayoría de los casos, el componente geográfico es fundamental a la hora de explicar el grado de dinamismo y desarrollo económico de un territorio y que, si bien los componentes de la PnE contribuyen a impulsar o contrarrestar los efectos de la perifericidad espacial, no parecen, por sí solos, explicar el dinamismo de un territorio.

#### *Accesibilidad y transporte en la región periférica (A): L'Alcoià - Foia de Castalla*

En el diagnóstico sintético de la función del factor «accesibilidad y transporte» en la dinamización y el desarrollo de la región A, pueden diferenciarse elementos que actúan positivamente y otros que lo hacen en sentido contrario.

Los elementos relacionados con el factor «accesibilidad y transporte» que *actúan a favor del desarrollo y la dinamización* de L'Alcoià - Foia de Castalla son los siguientes:

- Recientes mejoras en las conexiones por carretera (autovías) con las áreas metropolitanas de Valencia y Alicante (esta última todavía no cerrada definitivamente), y con la autovía al centro de la Península.

Los elementos relacionados con el factor «accesibilidad y transporte» que *actúan dificultando el desarrollo y la dinamización* de L'Alcoià - Foia de Castalla son los siguientes:

- Aislamiento tradicional que ha dificultado las comunicaciones y transacciones comerciales a lo largo de la historia y prácticamente hasta la actualidad.

La *situación actual* del factor en el área se caracteriza por:

- 1) Importantes deficiencias de infraestructuras, principalmente en el caso de Alcoi. Las deficiencias se refieren principalmente a los accesos por carretera y ferrocarril. Costes añadidos para las empresas localizadas en el área.
- 2) La situación ha mejorado de forma notable durante los últimos años, pero necesita una mejora aún mayor.

La *función real* del factor en el desarrollo del área puede calificarse como:

- 1) Determinante en lo que se refiere a comercio, distribución y localización de actividad económica y población.
- 2) Prioritario para el desarrollo del área.

La función real de este factor puede alterarse en sentido positivo, de modo que se incremente su contribución a la dinamización y al desarrollo del territorio, si se toman en consideración las siguientes *propuestas*:

- 1) Completar la Autovía Central.
- 2) Mejorar el servicio público de transporte dentro del área.
- 3) Mejorar el servicio de ferrocarril.

#### ***Accesibilidad y transporte en la región accesible (B): Camp de Morvedre - Alto Palancia***

En el diagnóstico sintético de la función del factor «accesibilidad y transporte» en la dinamización y el desarrollo de la región B, pueden diferenciarse elementos que actúan positivamente y otros que lo hacen en sentido contrario.

Los elementos relacionados con el factor «accesibilidad y transporte» que *actúan a favor del desarrollo y la dinamización* del Camp de Morvedre - Alto Palancia son los siguientes:

- Cercanía del gran mercado del área metropolitana de Valencia y de los complejos industriales de la Plana de Castelló.

- Localización en una encrucijada histórica con excelentes conexiones externas hacia todos los puntos (Madrid, Barcelona, Zaragoza, etc.).

Los elementos relacionados con el factor «accesibilidad y transporte» que *actúan dificultando el desarrollo y la dinamización* de Camp de Morvedre - Alto Palancia son los siguientes:

- Vertebración interna de algunas áreas insuficiente.
- Saturación de algunas vías principales (Eje Mediterráneo tanto por carretera como por ferrocarril).

La *situación actual* del factor en el área se caracteriza por:

- 1) Excelente en cuanto a conexiones externas (exceptuando el eje Teruel-Zaragoza sobre el que se está construyendo la Autovía Mudéjar).
- 2) Saturación del Eje Mediterráneo.
- 3) Algunas deficiencias en la accesibilidad interna. Accesos inadecuados a las áreas de playa.
- 4) Importante potencial del puerto marítimo de Sagunto como complemento al de Valencia.

La *función real* del factor en el desarrollo del área puede calificarse como:

- 1) Es un factor clave para el desarrollo económico y social del área (promueve la localización de actividad económica y de población).

La función real de este factor puede alterarse en sentido positivo, de modo que se incremente su contribución a la dinamización y desarrollo del territorio, si se toman en consideración las siguientes *propuestas*:

- 1) Mejora de las comunicaciones internas.
- 2) Desarrollo de las conexiones con el sistema de transporte metropolitano del AMV.
- 3) Descongestión del Eje Mediterráneo.

## 9.2 Análisis de datos e indicadores

Aparte de la tarea central de análisis de caso que se ha apoyado principalmente en las opiniones y percepciones de la población que reside o

visita las áreas de estudio (de empresarios, instituciones, turistas, expertos, etc.), el proyecto contiene una carga cuantitativa importante destinada principalmente a caracterizar la perifericidad espacial y no espacial en el conjunto de los países de la UE.

En este sentido, en las etapas iniciales del trabajo de investigación se elaboró y calculó un indicador de referencia de la perifericidad espacial (IRPE). Se procedió a comparar este indicador para cada región de la UE-15 con los patrones de desarrollo económico (representados por la productividad medida en PIB por trabajador). Esta comparación proporcionó resultados escasamente satisfactorios como explicación de la variación en los niveles de desarrollo en función de la localización geográfica. El análisis de la regresión entre las dos variables permitió la identificación de regiones con un nivel de desarrollo y dinamismo superiores a los que les corresponderían de acuerdo con su localización geográfica (regiones tipo A), y de regiones con niveles de desarrollo y dinamismo inferiores a los que les corresponderían de acuerdo con su localización geográfica (regiones tipo B).

### 9.3 Análisis de políticas y de buenas prácticas

El análisis de políticas de la UE y estatales relacionadas con el desarrollo territorial permitió identificar tres tipos de actuación:

- a) El nivel más bajo de adaptación corresponde a iniciativas con un enfoque sectorial que no establece ninguna consideración territorial.
- b) En segundo lugar, existen políticas sectoriales que establecen diferenciaciones en cuanto a intensidad del apoyo financiero, condiciones de selección u otros criterios en relación con el estatus territorial (como, por ejemplo, la mayoría de programas basados en fondos estructurales y su aplicación diferenciada en función de la calificación en objetivos 1, 2, etc. de los territorios).
- c) Por último, políticas, estrategias y programas dirigidos a territorios específicos. Este último nivel es el que muestra un mayor desarrollo del enfoque territorial y sólo se produce en el caso de las iniciativas comunitarias (13 en el periodo de programación 1994-1999 y 4 en el periodo 2000-2006). Estas iniciativas dependen de la DG Regio y reciben financiación de los Fondos Estructurales.

El ejercicio para obtener la valoración subjetiva de un conjunto de expertos locales sobre las medidas más eficaces para la promoción del desarrollo tanto en el pasado y presente como hacia el futuro, ha permitido confirmar que las personas implicadas en la toma de decisiones para el desarrollo de las áreas de estudio continúan apreciando la importancia de

las mejoras en las infraestructuras básicas de transporte. Sin embargo, también muestran una apreciación creciente de los beneficios que pueden obtenerse de políticas que hacen hincapié en los nuevos factores de desarrollo territorial (redes empresariales e innovación, uso de las NTIC, gobernanza, capital social y turismo).

Las recomendaciones provenientes de la base de datos de buenas prácticas detectadas en el marco del proyecto (tanto a partir del análisis bibliográfico como específicamente del trabajo de campo del proyecto) muestran interesantes niveles de innovación. En todos los casos se han descrito los condicionantes para la transferencia de estas experiencias a otros territorios (costes, requerimientos técnicos, políticos, etc.).

#### **9.4 Valoración global del concepto de perifericidad no espacial**

A pesar de algunas dificultades metodológicas relacionadas principalmente con las características de algunas de las áreas de estudio seleccionadas (en algunos casos, el ajuste a los criterios para la definición de áreas A y B ha sido controvertido), puede afirmarse que se ha demostrado la validez del concepto de *perifericidad no espacial*. Se han obtenido numerosas pruebas de que la desventaja asociada a la localización geográfica puede superarse por la intervención de nuevos factores de desarrollo territorial (NFDT). Esta afirmación ha quedado contrastada por el análisis cuantitativo.

Sin embargo, la reducción del peso de los factores de localización que se desprende de los costes de desplazamiento y transporte no se ha producido en la medida que sugieren algunos autores. Las infraestructuras de transporte y comunicaciones pueden reducir sólo hasta cierto punto los niveles de desventaja de las áreas periféricas; en consecuencia, las áreas centrales continúan teniendo ventajas competitivas (aunque menores que en décadas precedentes). Las tecnologías de la información sólo comienzan a cambiar esta situación cuando se superan las barreras técnicas y económicas de acceso que, por otro lado, tienden a afectar en mayor medida a las regiones periféricas debido a la existencia de mercados pequeños y dispersos. También es necesario que las empresas de estas áreas se adapten para permitir la explotación de las posibilidades que ofrecen las NTIC. En este escenario, las regiones dinámicas (periféricas o accesibles) serán aquellas que muestren un conjunto de características como una elevada densidad institucional, el desarrollo adecuado de las redes empresariales, un potente capital social, etc. Las regiones periféricas que posean estas características (especialmente si poseen ventajas comparativas como una elevada calidad de vida, capacidades de liderazgo bien desarrolladas en la

sociedad local), tendrán el potencial de convertirse en «entornos innovadores» (*innovative milieu*) a pesar de su localización periférica. Otras áreas que no posean estos recursos y ventajas sufrirán los efectos negativos de la creciente exposición a unos mercados globales cada vez más competitivos. Las implicaciones para el diseño de políticas y programas son, por tanto, claras: proseguirá la demanda de inversión en infraestructuras de transporte y comunicaciones por parte de las áreas menos accesibles, pero es necesario que esta inversión se acompañe de una mayor atención a los NFDT para tratar de asegurar que las áreas periféricas aprovechen todo su potencial de desarrollo y eviten un escenario futuro de deterioro económico y social.

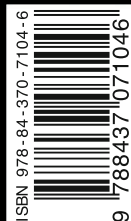
# DESARROLLO TERRITORIAL



El análisis de los nuevos componentes que influyen en la generación y localización de actividad económica y de desarrollo territorial (los nuevos factores de desarrollo territorial o NFDT), es fundamental para comprender mejor su función y relevancia en la reducción o consolidación de la desventaja que muestran los territorios periféricos frente a los centros económicos.

Estos *Nuevos Factores de Desarrollo Territorial* se diferencian de los factores tradicionales de localización de actividad económica en que su existencia y «calidad» están en relación con factores sociales y culturales que forman parte de la idiosincrasia particular de un territorio, por lo que no son fácilmente trasladables o reproducibles en otros territorios.

La importancia y función potencial de los NFDT en la reducción o la consolidación de la perifericidad espacial todavía es poco conocida. Las implicaciones de un mayor conocimiento de estos factores pueden ser determinantes para incrementar la eficacia, eficiencia y relevancia en el diseño de las futuras políticas de desarrollo regional.



**PUV** PUBLICACIONS  
UNIVERSITAT  
DE VALÈNCIA

**ridl**  
INSTITUTO  
INTERUNIVERSITARIO  
DE DESARROLLO LOCAL