

SERVICIOS A LA PRODUCCIÓN, NUEVAS INFRAESTRUCTURAS Y POLÍTICA REGIONAL EN LAS REGIONES MENOS DESARROLLADAS*

Margarita Argüelles Vélez
Santiago R. Martínez Argüelles
Universidad de Oviedo

Los servicios a la producción desempeñan un papel creciente en la política regional desarrollada en Europa Occidental desde los años ochenta. Con ello se trata de incrementar y mejorar su oferta dentro de la propia región, en la creencia de que la proximidad entre consumidores y productores de estos servicios permite mejorar la eficiencia y flexibilidad de las empresas. Pero la producción de servicios a empresas en mercados locales reducidos puede dificultar el aprovechamiento de economías de escala y de alcance, en cuyo caso generaría ineficiencias que se trasladarían a las empresas usuarias de los mismos. El objetivo de este trabajo es analizar desde un punto de vista teórico las políticas de servicios aplicadas en la práctica, así como la viabilidad de una política regional de nuevas infraestructuras orientada a facilitar el acceso desde las regiones deprimidas a los servicios más competitivos, que pueden estar localizados fuera de ellas.

Palabras clave: servicios a las empresas, infraestructuras, política regional.

1. INTRODUCCIÓN

La política regional ha experimentado un fuerte crecimiento en Europa Occidental desde la década de los años cincuenta, pero su carácter de política redistributiva, dirigida a corregir los desequilibrios espaciales, sufre una cierta transformación a partir de los años setenta, coincidiendo con la crisis económica y con el desarrollo de importantes cambios tecnológicos que afectan

(*) Los autores quieren expresar su agradecimiento a un evaluador anónimo cuyos comentarios han permitido mejorar este trabajo. Una versión preliminar de este artículo fue presentada en el XXI Congreso de la Asociación Española de Ciencia Regional.

de forma sustancial a los procesos productivos. El resultado de todo ello ha sido la pérdida de importancia del componente de *equidad* de la política regional en beneficio de la búsqueda de una mayor *eficiencia*. Se planea ahora conseguir un crecimiento económico estable y sostenido de las regiones, utilizando los recursos y factores disponibles para ello de la forma más eficiente posible, aunque sin perder nunca de vista el objetivo de eliminación de las desigualdades.

Los cambios experimentados por los objetivos de política regional han traído consigo modificaciones en los instrumentos utilizados. Así, junto a los instrumentos que tradicionalmente habían tenido una mayor relevancia, los programas de incentivos económicos y la inversión en infraestructuras, aparecen ahora nuevas líneas de actuación con las que se persigue el logro de un funcionamiento más eficiente de las empresas regionales, elevando los niveles de competitividad de las mismas y, por lo tanto, de la región. El desarrollo de estos nuevos instrumentos se ve impulsado también por las transformaciones en los procesos productivos antes mencionadas. El cambio tecnológico en marcha y la evolución de la demanda en los mercados llevan a modelos de organización empresarial que se alejan de la producción en serie, basados en la flexibilidad y en la minimización de costes fijos y de activos específicos.

Dentro de las nuevas formas de actuación surgidas en el ámbito de la política regional, se encuentra el desarrollo de servicios a la producción, con el fin de eliminar la carencia de estos en las regiones deprimidas. Este tipo de medidas pueden articularse de la siguiente forma: a) actuando por el lado de la oferta, es decir, generando una oferta de servicios a la producción dentro de la región objetivo; b) actuando por el lado de la demanda, impulsando el uso de este tipo de servicios por parte de las empresas de la región de modo que el crecimiento de la demanda estimule, a su vez, un incremento de la oferta regional.

Pero en el desarrollo de este tipo de actuaciones existen inconvenientes que hay que analizar. Por una parte, fomentar la demanda regional de servicios a la producción no tiene por qué generar, necesariamente, oferta dentro de la región, puesto que dicha demanda puede dirigirse fuera de la misma. Por otra parte, la existencia de una oferta propia, en la medida en que cabe la posibilidad de que el tamaño del mercado regional sea irrelevante, no garantiza la idoneidad del servicio en cuanto a coste y calidad del mismo.

Todo ello llevaría a cuestionar el papel de esta política de servicios a la producción, así planteada, como instrumento de desarrollo regional. En efecto, si el objetivo es mejorar la competitividad de las empresas de la región, y a ello puede contribuir el uso de servicios a la producción por parte de las mismas, lo verdaderamente relevante es que éstas puedan *acceder* a —y utilizar, de hecho— los mejores servicios, por lo que es necesario actuar a nivel de empresa para que éstas sean conscientes de las importantes ventajas que se pueden derivar del uso de los mismos. El surgimiento y desarrollo de las nuevas tecnologías de comunicaciones posibilita dicho acceso, salvando las distancias físicas, con lo que se atenúa la necesidad de proximidad entre productor y cliente. Las infraestructuras necesarias para acceder a estas tecnologías se convierten en un elemento indispensable para la competitividad de las empresas y regiones.

2. REORGANIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA Y SERVICIOS A LA PRODUCCIÓN

En las últimas décadas ha tenido lugar la extensión de un modelo de producción basado en la especialización flexible que, por otra parte, tal y como indican Piore y Sabel (1984), ya coexistía con el modelo fordista, aunque permaneciendo en un segundo plano. Esta evolución hacia formas de producción más flexibles permite una mejor adaptación a las nuevas condiciones observadas en los mercados, caracterizadas por una creciente diversificación de la demanda que es consecuencia de la continua evolución de los gustos de los consumidores, y ha sido posible gracias al desarrollo e implantación del uso de nuevas tecnologías.

Una de las implicaciones derivadas de los cambios experimentados por las formas de organización de la producción lo constituye el desarrollo simultáneo de procesos de integración y desintegración vertical. Aunque resulte paradójico, la necesidad de una mayor flexibilidad conduce a ambos modelos organizativos. Por un lado, se requiere ejercer un mayor control sobre todas y cada una de las fases del proceso, lo que se consigue a través de la integración vertical de las mismas. Por otro lado, y simultáneamente, la necesidad de alcanzar la mayor eficiencia posible en todo el proceso productivo exige la explotación de todas las economías de escala y de alcance que puedan surgir en cada una de las etapas del mismo, lo cual se consigue a través de la externalización de algunas actividades. La coexistencia de ambas tendencias ha llevado a que la investigación empírica haya puesto de manifiesto que el saldo neto de los efectos sobre el empleo terciario producidos por los procesos de integración y desintegración vertical esté equilibrado (Perry, 1992; O'Farrell, Moffat y Hitchens, 1993).

En cualquier caso, lo que queda claro es que se ha intensificado el proceso de desintegración vertical, y que las actividades terciarias forman parte del grupo que se ha beneficiado en mayor cuantía de esa externalización. Esto se debe tanto al propio desplazamiento de funciones de servicios que antes se realizaban dentro de las empresas manufactureras como al surgimiento de nuevos servicios desarrollados al calor de las nuevas tecnologías (Howells, 1988). En este contexto, el papel estratégico de algunos servicios está adquiriendo una importancia creciente en todas las economías (Rico, 1992; Mas, 1992). A modo de ejemplo, puede señalarse que los servicios se hacen necesarios para planificar y sincronizar, en lo relativo a tiempos, tamaños y calidades, distintas etapas de la producción antes integradas, así como para transportar los inputs intermedios cuando la actividad productiva se encuentra dispersa en distintas localizaciones (Jones y Kierzkowski, 1988).

Este proceso confiere a los servicios una importancia fundamental en la competitividad de las empresas industriales, lo que exige un fortalecimiento de las interrelaciones entre las actividades terciarias y las manufactureras (Quinn, Baruch, Paquette, 1988). Esta mayor interdependencia entre ambos tipos de actividades se beneficia del avance tecnológico en las telecomunicaciones (Quinn, Doorley, Paquette, 1990). De hecho, éstas posibilitan el desarrollo tanto de un nuevo tipo de gran empresa multilocacional «organizada en red» (*network firm*), cuyas funciones estratégicas se encuentran fuertemente centralizadas, como de pequeñas empresas integradas dentro de un siste-

ma local independientes pero muy coordinadas entre sí (Capello y Gillespie, 1994).

3. NUEVOS SERVICIOS Y DESARROLLO REGIONAL

A la luz de lo expuesto hasta ahora, se deduce la relevancia de los servicios a la producción para asegurar la competitividad de las empresas, al permitir un funcionamiento más eficiente de las mismas, dotándolas de una mayor flexibilidad, una reducción de los costes fijos y un mejor aprovechamiento de las innovaciones tecnológicas. Por ello, las posibilidades de un determinado espacio para alcanzar un desarrollo económico sostenido estarán condicionadas tanto por la disponibilidad de estos servicios como por la accesibilidad a los mismos. Estos no sólo constituyen una vía de crecimiento económico por sí mismos, contribuyendo directamente a incrementar el volumen de empleo y el valor añadido regional, sino también un medio para contribuir a la modernización y desarrollo de la propia actividad industrial, como consecuencia de la superación de lo que Castells (1991; 43) denomina la «...distinción obsoleta entre secundario y terciario».

Los servicios a la producción presentan una capacidad endógena de crecimiento mayor que la de aquellos dirigidos a satisfacer las necesidades de los consumidores finales. En efecto, la mayor parte de los primeros son exportables, y su mercado relevante no es, por lo tanto, el local, sino el nacional y los internacionales. Además, los servicios a la producción son capaces de mantener un crecimiento autosostenido independiente de una localización particular, con lo que sus efectos multiplicadores son importantes tanto en el ámbito local como en el regional o nacional (Howells y Green, 1988).

Por otra parte, la distribución espacial de estos servicios no es homogénea, tal y como revelan diversos estudios empíricos realizados en torno a este punto. A título de ejemplo, se pueden citar, para el caso español, los trabajos realizados por Del Río (1988) y Cuadrado Roura y Del Río (1989), y para la economía británica por Button y Pentecost (1993). Esta distribución desigual es especialmente cierta para el caso de aquellos servicios a la producción más avanzados, generadores de un mayor valor añadido, en la localización de los cuales se pone de manifiesto una clara tendencia a la concentración en las regiones centrales, más desarrolladas económicamente, y en las grandes áreas metropolitanas (Howells y Green, 1988; Coffey y Polèse, 1989; Mas, 1992).

Esta concentración de los servicios más avanzados se explica por el importante papel que juegan como factores de localización tanto los costes de colocación del «producto» en el mercado (proximidad a los clientes, acceso a redes de telecomunicaciones) como determinadas economías externas de aglomeración (mano de obra cualificada, centros de formación, actividades económicas complementarias, acceso a los canales de toma de decisiones, calidad de vida, entre otros) (Coffey y Polèse, 1989; Mas, 1992). Otra razón que contribuye a la concentración de los servicios a la producción es la concentración geográfica en grandes áreas metropolitanas de las oficinas centrales (*headquarters*) de las empresas, en las que se realizan las funciones de planificación estratégica y toma de decisiones, puesto que centralizan dentro del área local o región una elevada proporción de su demanda de servicios

intermedios (Howells, 1988; Coffey y Polèse, 1989). Por lo tanto, gran parte de los inputs terciarios requeridos por establecimientos industriales o de servicios que se encuentran localizados en regiones periféricas, y controlados desde fuera de las mismas, serán satisfechos por productores ajenos a la región (Howells, 1988).

La carencia en las regiones menos desarrolladas de una oferta adecuada de servicios destinados a la producción ha dado lugar a que, dentro del ámbito de la política de desarrollo regional, se hayan adoptado medidas dirigidas a fomentar este tipo de servicios en las mismas. La articulación de estas actuaciones se encuentra estrechamente ligada a la reorientación experimentada por la política regional en las últimas décadas. En efecto, los cambios acontecidos en los países desarrollados tras la crisis de los años setenta han originado ciertas transformaciones en los objetivos de esta política, de modo que la corrección de las disparidades interregionales pierde importancia relativa frente a la búsqueda de un crecimiento sostenido, para el logro del cual es necesario maximizar la eficiencia de las economías. Ello es posible a través de un enfoque en el que se tratan de forma global y simultánea las actividades industriales y de servicios, mejorando el entorno de la empresa con el fin de conseguir incrementar sus niveles de productividad y competitividad (Davies y Prud'homme, 1988).

4. OPCIONES DE POLÍTICA REGIONAL DE SERVICIOS

En la actualidad, la política regional activa comprende, junto a instrumentos utilizados tradicionalmente en el ámbito de la misma, otra serie de medidas entre las que destacan las encaminadas tanto a incrementar la oferta de servicios dirigidos a las empresas como a estimular su demanda. En concreto, como indica Rico (1992), el apoyo público a los servicios a la producción no abarca a todas las actividades terciarias, sino que se concentra en aquellas de carácter más avanzado. Atendiendo a la tipología de servicios a empresas recogida en el cuadro 1, el terciario avanzado estaría constituido por los servicios «específicos o a medida» y por los «intensivos en capital», que incorporan un elevado componente de valor añadido y en los que es fundamental el *know-how* de quien realiza el servicio.

Muchos de los servicios calificados como avanzados generan externalidades positivas, lo que hace que los beneficios que se derivan de los mismos para el entorno económico excedan de las ganancias que puede obtener la entidad prestataria. Esto puede dar lugar a que la oferta de este tipo de servicios por parte de la iniciativa privada no alcance el nivel socialmente óptimo, haciendo necesaria la intervención del sector público, que se encargaría de articular las medidas de apoyo necesarias para aproximar la oferta de esos servicios al nivel de equilibrio (gráfico 1). Dentro de este grupo, se pueden citar los servicios de investigación y desarrollo, formación y asesoramiento tecnológico y estratégico (Rico, 1992).

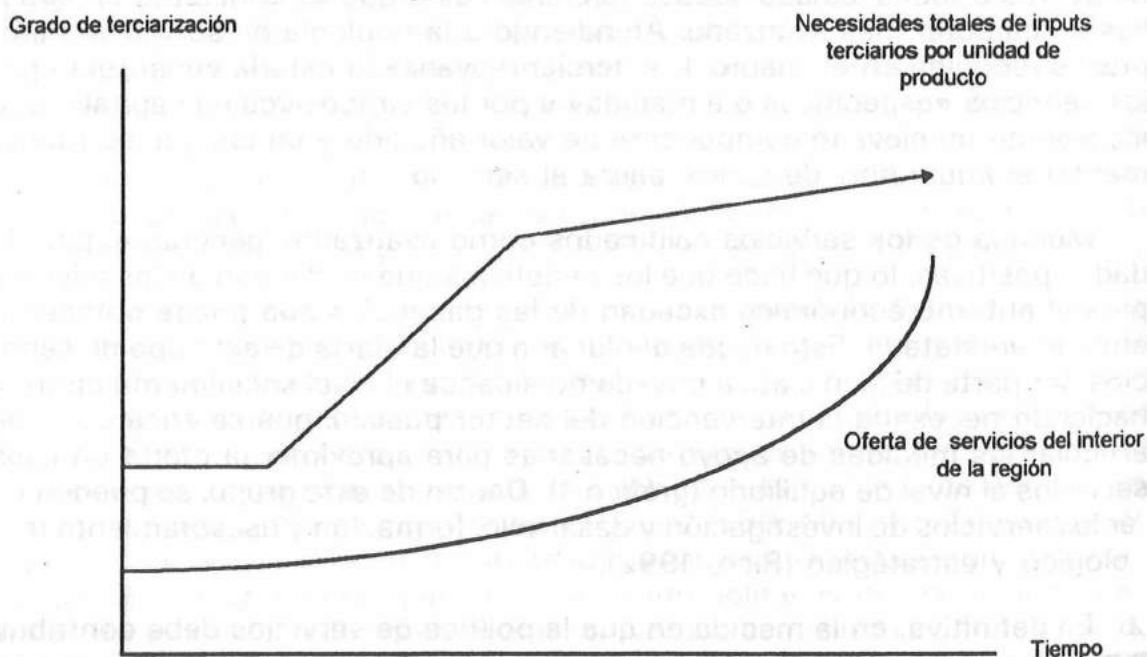
En definitiva, en la medida en que la política de servicios debe contribuir a mejorar las condiciones competitivas de la industria, se puede decir que se inserta dentro del ámbito de las actuaciones de política industrial. Para ello,

Cuadro 1 TIPOLOGÍA DE SERVICIOS A EMPRESAS SUS CARACTERÍSTICAS Y EJEMPLOS

Servicios	Características	Ejemplos
Operativos	Altamente intensivos en mano de obra. El recurso a estos servicios obedece al intento de descargar la estructura salarial de la empresa y dotar de más flexibilidad su funcionamiento.	Limpieza, «catering», etc.
Estandarizados	Carácter reproducible: posibilidades de automatización. La relación productor-usuario del servicio está poco sujeta a variaciones cualitativas, lo que posibilita su codificación (por ejemplo, a través de «iguales»).	Asesoría fiscal, contable, laboral...
Específicos o «a medida»	Contenido del servicio adaptado a las necesidades concretas del cliente. Mayor componente de valor añadido e importancia del know-how del prestador del servicio.	Consultoría, ingeniería, diseño, etc.
Intensivos en capital	La prestación de estos servicios conlleva requerimientos de escala y de «masa crítica» para poder ser rentabilizados (laboratorios de análisis y ensayos, etc.). Producen efectos externos: generan repercusiones sobre el entorno cuyo impacto excede las ganancias que puede obtener la empresa que ha realizado la inversión; las acciones son difícilmente asumidas por las empresas de modo individual.	Investigación y desarrollo: proyectos aplicados, formación especializada y reciclaje, nuevos materiales, etc.

Fuente: Mas, F. (1992).

Gráfico 1 NECESIDADES DE INPUTS TERCIARIOS Y EVOLUCIÓN DE LA OFERTA LOCAL DE SERVICIOS



Fuente: elaboración propia.

se hace necesario tanto mejorar la oferta de estos servicios como estimular su demanda.

Las *estrategia de oferta de servicios* tienen por objeto aumentar la dotación de servicios orientados a las empresas. El razonamiento subyacente es que el aumento de la oferta de servicios al productor en regiones periféricas favorecerá la competitividad del tejido industrial existente y atraerá nuevas actividades económicas, incrementando, así, el nivel de desarrollo económico.

Este tipo de medidas persiguen tres objetivos principales: i) El apoyo a las pequeñas y medianas empresas, ya que son las que encuentran más dificultades a la hora de acceder a los servicios avanzados. ii) El establecimiento de nuevas empresas, contribuyendo a la diversificación del tejido productivo y a la generación de nuevos empleos. iii) El apoyo a ramas de actividad que juegan, o pueden jugar, un papel decisivo dentro de la estructura económica regional. Los centros tecnológicos sectoriales constituyen un buen ejemplo de este último tipo de acciones (Davezies y Prud'homme, 1988).

A pesar de que las líneas de apoyo oficial han estado orientadas fundamentalmente hacia las actividades manufactureras y la inversión en activos fijos, se ha constatado un creciente interés por los servicios como instrumento de desarrollo regional, desde mediados de los años ochenta tal y como pone de manifiesto la articulación de múltiples medidas dirigidas a estimular la oferta de los mismos tanto de una forma directa como indirecta. Entre las primeras, cabría destacar las actuaciones en materia de innovación y transferencia tecnológica (Coffey y Polèse, 1989) a través, principalmente, de la provisión pública de servicios específicos (por ejemplo, laboratorios sectoriales, homologación y normalización de productos,...). Por otro lado, dentro de las medidas indirectas se agruparían todas aquellas actuaciones dirigidas a estimular el establecimiento y consolidación de una oferta privada de servicios a la producción en el ámbito regional. En concreto, se pueden señalar aquí, entre otros, los incentivos a la creación de las propias empresas del terciario avanzado, el desarrollo de planes de formación dirigidos a generar una oferta de personal cualificado o el fomento de las interrelaciones entre los centros de investigación universitarios y el entramado productivo (Argüelles Vélez, 1993).

Sin embargo, el éxito de este tipo de políticas, articuladas durante los años ochenta, ha sido relativo (Coffey y Polèse, 1989), poniéndose de manifiesto una cierta incompreensión de la dinámica de funcionamiento económico del sector servicios que afecta negativamente a la eficacia de las medidas adoptadas (Marshall, 1985). Sus limitaciones quizá tengan alguna relación con varios hechos. Por un lado, que al aumentar la oferta disminuye el precio de los servicios, lo que se traduce en un desincentivo a largo plazo para la emergencia de nuevas empresas prestatarias de los mismos (Lafuente, 1989). Por otro lado, la modestia de los resultados alcanzados por las políticas de oferta de servicios en las regiones periféricas ha de ser tamizada por varios elementos. En primer lugar, el éxito de estas medidas depende en gran parte de los hábitos de conducta y colaboración empresariales, ya que inciden decisivamente en el grado de receptividad de los destinatarios (empresarios) a las propuestas de oferta de servicios realizadas desde entes de carácter

público¹. En segundo lugar, el impacto de estas políticas en las regiones más atrasadas sólo se puede valorar en el largo plazo, puesto que va aparejado con cambios, tanto en la mentalidad de los empresarios como en la organización de las empresas, que no se producen en períodos de tiempo cortos.

Estos dos últimos aspectos ponen de relieve que el desarrollo de los servicios a la producción en estas zonas se encuentra limitado, en el corto plazo, por el comportamiento de las actividades manufactureras locales. Así por ejemplo, la evidencia empírica alcanzada en estudios realizados para la región Norte de Portugal ha puesto de manifiesto que, a pesar del desarrollo de una política industrial particularmente activa de promoción de los servicios avanzados a las empresas, la respuesta de ésta no ha sido incrementar significativamente la demanda de nuevos servicios tecnológicos, ni la calidad de los recursos humanos empleados, ni la creación de redes formales de cooperación empresarial, así como tampoco mejorar la organización de las empresas; sino que éstas han orientado su inversión hacia el aumento de la capacidad productiva instalada y las innovaciones incrementales (Silva y Mota, 1996).

Otra cuestión concreta que debe ser señalada la constituye el grado de internalización de la demanda de servicios por parte de las grandes empresas, puesto que condiciona el desarrollo de las actividades terciarias en estas regiones, como han puesto de relieve experiencias como la descrita por Coffey y Polèse (1989) para el caso de Québec, donde el proceso de externalización de actividades terciarias por parte de una empresa con gran peso en la estructura económica de la zona permitió consolidar una importante oferta de servicios a la producción en la misma, aunque estos efectos positivos sólo se han percibido con nitidez en el largo plazo.

La transformación de un proceso de externalización de actividades terciarias en oferta local de servicios exige el transcurso de un significativo período de tiempo. Así, se ha constatado que la desintegración vertical de las actividades de servicios en regiones de tradición industrial se traslada, al menos en un primer momento, fuera de las mismas (gráfico 1). Un ejemplo lo constituye el caso de la economía asturiana, donde el incipiente y tardío proceso de terciarización de las actividades manufactureras regionales está estimulando de forma más intensa a los servicios ubicados en el resto de la economía nacional que a los locales, a pesar de que las empresas industriales adquieren directamente, y de forma creciente, servicios regionales. La explicación a esta aparente paradoja se encuentra en que las actividades terciarias regionales «subcontratan» una parte importante de los mismos a empresas no residentes en Asturias (Martínez Argüelles, 1996).

El reducido éxito de las políticas de oferta de servicios tampoco debe ocultar que la ausencia de este tipo de medidas podría agravar la situación de atraso

(1) La experiencia valenciana de articulación de políticas activas de oferta de servicios descrita en Rico (1992), pone de manifiesto, desde nuestro punto de vista, la importancia que tiene la existencia de hábitos de cooperación interempresarial dentro de un sector económico de cara al éxito de estas iniciativas públicas. En efecto, de alguna manera se ha podido constatar que estas políticas tienen éxito allí donde existe una demanda previa por parte del tejido empresarial que se implica activamente en el diseño y puesta en marcha de determinados servicios por parte del sector público.

de estas regiones, ya que, al permitir a las empresas existentes identificar nuevos mercados o mecanismos de apoyo a la producción, su impacto, en un primer momento, puede consistir en la disminución del ritmo de destrucción de empleos y de empobrecimiento relativo.

Como ha sido indicado, una de las razones esgrimidas para explicar el limitado éxito de las políticas de oferta de servicios es la atonía de la demanda. Es decir, la receptividad de las empresas ante la nueva oferta de servicios condiciona los resultados alcanzados por la oferta pública de servicios. Esta es la razón que explica por qué se han desarrollado estrategias orientadas a la *promoción de la demanda de servicios* que tienen por objetivo generar una demanda suficiente, que sea capaz de estimular, en el ámbito local, la creación de empresas de servicios altamente cualificados, así como su posterior consolidación y crecimiento.

Los instrumentos que se pueden utilizar para apoyar directamente a la demanda de servicios realizada por las empresas son las ayudas a la contratación de personal altamente cualificado, con el fin de reforzar la capacidad de innovación y de adaptación, y las ayudas financieras a las empresas usuarias de servicios (Davezies y Prud'homme, 1988). A corto plazo, pueden existir aspectos negativos derivados de la articulación de este tipo de políticas, ya que los estímulos al crecimiento de la demanda no irán acompañados, al menos en una primera fase, por un aumento equivalente de la oferta, por lo que el primer impacto se traduciría sólo en la elevación de los precios. Ahora bien, a medio plazo, esto serviría como un incentivo para la localización de empresas de servicios en las zonas en las que se han puesto en marcha tales medidas.

Por otra parte, existen argumentos adicionales a favor de la utilización de este tipo de actuaciones. En efecto, la articulación de ayudas que abaraten la adquisición de servicios por parte de las empresas permite que se desarrollen aquellas actividades terciarias que son realmente utilizadas por las mismas. No obstante, es necesario tener en cuenta que la flexibilidad que otorgan las políticas de demanda es tanto más eficaz cuanto mejor es el asesoramiento que reciben las empresas tanto para formular correctamente sus necesidades como para elegir adecuadamente al prestatario de los servicios.

En este punto, ha de señalarse también que, subvencionando los costes en que incurren las empresas para adquirir servicios avanzados, se puede estar realizando una subvención indirecta a las regiones ricas. Como ya se ha indicado anteriormente, este tipo de actividades terciarias presenta una gran tendencia a la concentración en las regiones más desarrolladas, y especialmente en las áreas metropolitanas, por lo que resulta lógico que la demanda realizada por empresas de regiones atrasadas sea satisfecha, al menos en un primer momento, desde el exterior de las mismas. No obstante, este tipo de estrategia también permite configurar, a medio y largo plazo, una oferta local competitiva de servicios avanzados. Coffey y Polèse (1989) describen, para la provincia de Québec, la evolución de las relaciones entre empresas terciarias locales y foráneas, constatando que, en un primer momento, ambas se asocian entre sí, pero que, a medida que las empresas locales adquieren experiencia y *know-how*, van ganado cuotas de mercado, constituyendo, de esta forma, un terciario avanzado local fuerte y competitivo.

En todo caso, la pregunta a responder es si el objetivo perseguido con una política regional de servicios es aumentar de forma artificial este tipo de actividades en las zonas asistidas o si, alternativamente, el fin es apoyar el cambio estructural de las regiones desfavorecidas (Davezies y Prud'homme, 1988). La utilización de incentivos dirigidos a animar la oferta privada de estos servicios se presenta como una estrategia poco eficaz, a la vista de la limitada incidencia de los incentivos como factores de localización empresarial frente a otros tales como la proximidad y accesibilidad a los mercados o la existencia de ciertas economías externas (Argüelles Vélez, 1996). Por otra parte, una política de oferta pública directa de servicios a empresas en regiones atrasadas, dirigida a una demanda inexistente, parece estar abocada, en el mejor de los casos, a unos resultados muy modestos, y supone, por la tanto, un elevado coste de oportunidad para los recursos implicados. Como se pone de manifiesto en el trabajo ya mencionado de Silva y Mota (1996), el incremento de la demanda de servicios por parte de las empresas exige que previamente los poderes públicos articulen medidas dirigidas a mejorar la organización interna de las empresas y la formación de los recursos humanos empleados por las mismas.

Cualquier política de servicios ha de estar directamente relacionada con las necesidades y posibilidades del resto de las actividades que integran la estructura económica de una región. Este hecho determina que, bajo un planteamiento realista, debe aceptarse que en las regiones atrasadas no se pueden desarrollar todo tipo de servicios a la producción. En definitiva, si el objetivo final de la actuación política es el establecimiento de bases sólidas para el crecimiento futuro, se debe aceptar una cierta transferencia hacia las regiones desarrolladas. Por ello, tal y como indican Coffey y Polèse (1989), las políticas de demanda de servicios articuladas en las regiones menos desarrolladas cuyo único objetivo sea el estímulo del sector servicios regional, han de limitarse a los siguientes aspectos:

- a) Servicios a la producción que respondan a la demanda de las actividades económicas locales.
- b) Servicios a empresas que satisfagan las necesidades del sector público.
- c) Ciertos servicios a empresas que están normalizados. (v.gr., procesamiento de datos o realización de envíos masivos por correo).
- d) Servicios a la producción comercializables en los que la región disponga de cierta ventaja comparativa, como pueden ser los derivados de la experiencia local en el sector primario o manufacturero.

Aunque todas las actividades terciarias enunciadas desempeñan un importante papel en la consolidación y mejoría de las condiciones de competitividad de la actividad económica regional, sus potencialidades para auspiciar el crecimiento económico son distintas. Así, los servicios recogidos en los tres primeros puntos se refieren a actividades que, en general y dadas las condiciones tecnológicas y de producción de las mismas, configuran mercados muy competitivos en los que la proximidad entre productor y consumidor constituye una posible barrera de entrada en los mercados regionales. El desarrollo de este tipo de servicios permite alcanzar objetivos modestos de crecimiento del empleo, de sustitución de importaciones, o de mejora de la eficiencia de

aquellas actividades a las que apoyan, pero sus limitaciones para configurarse como pilares de un crecimiento económico son importantes. En el caso de que la región cuente con ventajas comparativas en la prestación de alguno de estos servicios será posible su exportación fuera de los mercados locales, con lo que pasaría a tratarse de actividades como las mencionadas en último lugar, que son las únicas que pueden generar expectativas ciertas de constituirse en uno de los ejes en los que descansa el desarrollo económico futuro.

A la vista de las limitaciones presentadas por las principales alternativas de políticas de servicios puede surgir la tentación de rechazar la articulación de cualquier actuación en este campo. Sin embargo, desde el punto de vista de la competitividad de las empresas regionales en el medio-largo plazo, la imposibilidad de acceder a servicios que están al alcance de competidores emplazados en otros lugares tendría consecuencias mucho más perjudiciales que los efectos no deseados que, en el corto plazo, provocan las políticas de servicios.

Ante las ventajas e inconvenientes que presentan tanto las estrategias de oferta como las de demanda, parece que una política óptima de servicios a las empresas pasa por una combinación de ambas, acompañada por un desarrollo adecuado de las «nuevas infraestructuras».

En efecto, la transmisión de información se ha convertido en un elemento clave en el desarrollo regional, hasta el punto de que cualquier disparidad en este terreno puede agudizar de una forma creciente las desigualdades espaciales. La incidencia de una infradotación en este tipo de infraestructuras parece que tendrá consecuencias más adversas, en términos de equilibrio espacial, que las desigualdades en cuanto a dotación de «infraestructuras tradicionales» que se produjeron en otras fases del proceso de crecimiento económico (Davezies y Prud'homme, 1988).

Pero, al igual que en el caso de las «infraestructuras tradicionales», la disponibilidad de «nuevas infraestructuras» de comunicaciones es una condición necesaria aunque no suficiente para el crecimiento económico en las regiones atrasadas. Así, la simple adopción de las nuevas tecnologías de comunicación no garantiza el poder alcanzar las ventajas económicas que se pueden derivar de las mismas; la existencia de un empresariado capaz de asegurar la flexibilidad, tanto financiera como organizativa y de dirección, necesaria para afrontar procesos de innovación, constituye un recurso estratégico fundamental que, por definición, es escaso en las regiones menos desarrolladas. En este sentido, el estudio realizado por Capello (1994) para el caso italiano concluye que las empresas localizadas en las regiones avanzadas son las que se encuentran en mejor situación para aprovechar las ganancias derivadas de las externalidades generadas por las redes de telecomunicaciones, puesto que disponen de un entorno económico más favorable, que incluye las capacidades y el *know-how* necesario para explotar las nuevas tecnologías; mientras que las ubicadas en regiones atrasadas se muestran menos capaces de aprovechar todas las ventajas que puede generar el uso de las mismas.

Dado que el objetivo de la política de desarrollo regional es la consecución de un crecimiento económico espacialmente equilibrado, y el logro de éste, en la actualidad, pasa por la incorporación a la actividad económica de las

nuevas tecnologías de comunicaciones, es necesario extender estas redes hacia las regiones periféricas. Aunque la inversión en estas nuevas infraestructuras no sea «rentable» a corto plazo, en términos privados, esto no debería desanimar su realización. El cálculo de su rentabilidad exige el cómputo de las externalidades que generan, por lo que el sector público debe implementar políticas regionales y locales de desarrollo y difusión de estas nuevas tecnologías. De hecho, no hay criterios *ex ante* para evaluar objetivamente la inversión necesaria en capital social fijo, por lo que, en muchos casos, este tipo de inversiones depende «en gran parte de la fe que se tenga en el desarrollo potencial de un país o región» (Hirschman, 1958; 91). En cualquier caso, parece razonable hacer un esfuerzo en las regiones atrasadas para implantar en ellas las «nuevas infraestructuras» que se uniría a la ya mencionada estrategia combinada de política de oferta y demanda de servicios, ya que a raíz de la extensión de las telecomunicaciones se podrían obtener resultados más eficaces de las estrategias directamente referidas a servicios. Esta mejoría en los resultados se deriva de dos hechos: por un lado, facilitaría a las empresas demandantes el acceso a servicios competitivos generados tanto en el interior como en el exterior de la región y, por otra parte, permitiría a las empresas locales productoras de servicios incrementar el tamaño de su mercado relevante.

5. CONCLUSIONES

Desde los años setenta, se está produciendo un intenso cambio tecnológico con importantes consecuencias en el conjunto de la actividad económica. Las transformaciones experimentadas tanto en los aspectos productivos como en los organizativos de las empresas han dado lugar a la consolidación del modelo de especialización flexible. La generalización de dicho modelo ha llevado aparejado, entre otros, un proceso de externalización de aquellas funciones que no constituyen el núcleo central de la actividad de la empresa. Dicho proceso es una de las causas que explican el crecimiento de los servicios a la producción en las economías desarrolladas, así como la creciente integración entre actividades industriales y terciarias.

De hecho, diversos estudios empíricos han puesto de manifiesto la importancia creciente que los servicios a la producción tienen en los procesos productivos de las empresas, pues permiten mejorar la competitividad de las mismas. Por este motivo, las políticas de desarrollo regional han prestado una atención creciente a estas actividades terciarias.

Los modelos básicos de políticas de servicios que pueden ser articulados por las regiones son dos: en primer lugar, actuaciones tendentes a estimular la oferta de servicios realizada en la región tanto por agentes públicos como privados; y, en segundo lugar, medidas orientadas a estimular la demanda de estos servicios realizada por las empresas locales. Sin embargo, durante los años ochenta, las autoridades regionales optaron básicamente por el desarrollo de estrategias de oferta de servicios que han permitido alcanzar resultados que, en general y en lo que hace referencia a las regiones menos desarrolladas, se pueden considerar bastante modestos.

El limitado éxito de este tipo de actuaciones se explica fundamentalmente por la ausencia de una demanda real de estos servicios por parte de las

empresas, que ha impedido el aprovechamiento de todas las ventajas que, de cara a su competitividad, se podrían derivar de la disponibilidad de estas actividades terciarias. La ausencia de esta demanda real se justifica como una consecuencia de la limitada calidad de los recursos humanos de las empresas potenciales destinatarias de estas actuaciones, lo que impide que se aborden los necesarios cambios organizativos en el seno de las mismas que permitirían el aprovechamiento de las ventajas competitivas derivadas de la incorporación de los servicios avanzados a su actividad.

Del modesto éxito de las políticas de oferta no debe deducirse que son escasamente útiles, sino que para que se pueda aprovechar todo su potencial es necesario complementarlas con actuaciones tendentes a estimular la demanda de servicios. La formación de los recursos humanos, el fomento de la introducción de cambios organizativos en las empresas y la configuración de redes de empresas se constituyen en herramientas básicas para estimular la demanda de servicios.

En definitiva, la combinación de actuaciones de oferta y de demanda parece configurarse como la estrategia más adecuada. Los elementos de la estrategia de oferta que deberían estar contemplados son esencialmente dos: por un lado, aquellos servicios que deben ser prestados directamente por el sector público porque la iniciativa privada no satisface las necesidades de las actividades productivas, y, por otro lado, aquellas políticas indirectas de oferta que son necesarias para la articulación de una base regional de terciario avanzado.

Además de la puesta en marcha de una política de servicios que combine elementos de oferta y de demanda, el aprovechamiento de las ventajas que se derivan de estas innovaciones exige contar con las infraestructuras apropiadas, que han sido denominadas «nuevas infraestructuras». Su importancia para el desarrollo económico reside en que constituyen el medio de transmisión de una parte de las funciones terciarias más avanzadas utilizadas en los procesos productivos de las empresas. Su disponibilidad ha contribuido a la creación de un mercado global de servicios avanzados relacionados con la información, aproximando efectivamente a clientes y proveedores de los mismos y relativizando así la importancia de la distancia geográfica entre ellos.

En este contexto, la competitividad de las empresas de una región requiere la existencia de una adecuada dotación de infraestructuras de comunicaciones e información, que permita el acceso a aquellos servicios más eficaces y eficientes, independientemente de la localización de los mismos. Por otra parte, desde el punto de vista del desarrollo regional, hay que tener en cuenta que estas infraestructuras no son únicamente una vía de entrada de importaciones de servicios, sino que también pueden constituir un vehículo de salida de exportaciones de «productos» terciarios en los que la región presente una ventaja comparativa.

La evidencia empírica permite constatar que existe una fuerte tendencia a la concentración de estas redes en las áreas centrales más desarrolladas, lo que agrava la situación de aislamiento de las regiones más periféricas. Este hecho, unido a que el objetivo de la política económica regional es maximizar el crecimiento pero sin renunciar a una distribución más equitativa de éste,

nos lleva a considerar las inversiones en «nuevas infraestructuras» como un instrumento indispensable para el desarrollo regional, que complementa, por otra parte, a aquellas actuaciones encaminadas a fomentar el desarrollo y el uso de los servicios a la producción en las regiones asistidas.

En definitiva, la competitividad de las empresas en las regiones menos desarrolladas exige su modernización organizativa, de tal forma que sea posible la incorporación de los servicios más avanzados a su actividad productiva. Las limitaciones de las empresas ubicadas en estas regiones para acceder a las actividades terciarias más avanzadas exige la adopción de estrategias combinadas de oferta y de demanda de las mismas que faciliten la incorporación de nuevos servicios. En todo caso, estas políticas han de ser acompañadas por el desarrollo simultáneo de «nuevas infraestructuras» que garanticen el acceso tanto a nuevos mercados por parte de los servicios locales como a los servicios más competitivos por parte de las empresas demandantes de los mismos asentadas en la región.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Argüelles Vélez, M. (1993): «La reindustrialización como objetivo», en Vázquez, J. y Ojeda, G. (eds.): *Historia de la Economía Asturiana*, Ed. Prensa Asturiana, Oviedo, n.º 64, pp. 1.009-1.024.
- Argüelles Vélez, M. (1996): *Los incentivos como instrumento de política regional en las comunidades de Asturias, Cantabria y Galicia*, Tesis Doctoral no publicada, Universidad de Oviedo.
- Button, K. y Pentecost, E. (1993): «Regional service sector convergence», *Regional Studies*, vol. 27, n.º 7, pp. 623-636.
- Capello, R. (1994): *Spatial economic analysis of telecommunications network externalities*, Avebury, Aldershot.
- Capello, R. y Gillespie, A. (1994): «Communication infrastructure and possible future spatial scenarios», en Cuadrado Roura, J. R.; Nijkamp, P. y Salva, P. (eds.): *Moving Frontiers: Economic Restructuring, Regional Development and Emerging Networks*, Avebury, Aldershot.
- Castells, M. (1991): «Estrategias de desarrollo metropolitano en las grandes ciudades españolas: La articulación entre crecimiento económico y calidad de vida», en Borja, J. et al. (eds.): *Las grandes ciudades en la década de los noventa*, Ed. Sistema, pp. 21-64.
- Coffey, W. J. y Polèse, M. (1989): «Producer Services and Regional Development: A Policy-Oriented Perspective», *Papers of the Regional Science Association*, vol. 67, pp. 13-27.
- Cuadrado Roura, J. R. (1986): «El reto de los cambios tecnológicos», *Papeles de Economía Española*, n.º 28, pp. 122-153.
- Cuadrado Roura, J. R. y Del Río Gómez, C. (1989): «Regional growth and spatial distribution of service industries in Spain», presentado en el *XXI European Congress of Regional Science Association*, Cambridge, 29 agosto - 1 septiembre, mimeo.

- Davezies, L. y Prud'homme, R. (1988): «El Creciente Papel de los Servicios en las Políticas y Análisis Regionales», *Estudios Territoriales*, n.º 26, pp. 61-80.
- Del Río Gómez, C. (1988): «Dinámica y distribución espacial de los servicios en España entre 1960 y 1985», *Papeles de Economía Española*, n.º 34, pp. 454-477.
- Hirschman, A. O. (1958): *La estrategia del desarrollo económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1961.
- Howells, J. (1988): *Economic, technological and locational trends in European services*, Avebury, Aldershot.
- Howells, J. y Green, A. (1988): *Technological innovation, structural change and location in UK services*, Avebury, Aldershot.
- Jones, R. W. y Kierzkowski, H. (1988): «The role of services in production and international trade: a theoretical framework», mimeo, Luxemburgo.
- Lafuente, A. (1989): «Servicios a las empresas y política industrial», *Revista de Economía*, n.º 2, pp. 52-55.
- Marshall, J. N. (1985): «Business services, the regions and regional policy», *Regional Studies*, n.º 19.
- Martínez Argüelles, S. R. (1996): *Cambio sectorial y desarrollo de los servicios en la economía asturiana*, Junta General del Principado de Asturias, Oviedo.
- Mas, F. (1992): «Servicios a empresas y competitividad industrial», *Economía Industrial*, septiembre-octubre, pp. 63-67.
- O'Farrell, P. N.; Moffat, L. A. R. y Hitchens, D. M. (1993): «Manufacturing demand for business services in a core and peripheral region: Does flexible production imply vertical disintegration of business services?», *Regional Studies*, vol. 27, n.º 5, pp. 385-400.
- Perry, M. (1992): «Flexible production, externalisation and the interpretation of business services growth», *The Services Industries Journal*, vol. 12, n.º 1, pp. 1-16.
- Piore, M. J. y Sabel, C. F. (1984): *La segunda ruptura industrial*, Alianza Universidad, Madrid, 1990.
- Quinn, J. B.; Baruch, J. J. y Paquette, P. C. (1988): «Exploiting the manufacturing-services interface», *Sloan Management Review*, vol. 29, n.º 4, pp. 45-56.
- Quinn, J. B.; Doorley, T. L. y Paquette, P. C. (1990): «Beyond products: services-based strategy», *Harvard Business Review*, mayo-abril, pp. 58-68.
- Rico, A. (1992): «Política industrial, servicios y regiones», *Economía Industrial*, julio-agosto, pp. 123-135.
- Silva, M. y Mota, I. (1996): «Technological services in regional industrial policies: the case of regions marked by Marshallian Industrial Districts», mimeo, 36th European Congress of European Science Association, Zurich.
- Williamson, O. E. (1975): *Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications*, Free Press, New York.

ABSTRACT

Production services are playing an increasing role in the regional policy which has been developed in Western Europe since the eighties. The aim of this policy is to aument and improve the production services on offer within the region in question in the belief that the proximity between the consumers and producers of these services ennables companies to improve their efficiency and flexibility. However, company production services in reduced local markets may make it difficult to take advantage of scale and scope economies, in which case, they would generate inefficiencies which would affect the very companies they are meant to benefit. The aim of this study is to analyse, from a theoretical perspective, the service policys applied in practice, as well as the viability of a regional policy of new infrastructures oriented towards facilitating access to the most competitive production services from the depressed regions which may be located outside the latter.

Key words: services to companies, infrastructures, regional policy.