



Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
Naciones Unidas/CEPAL-Consejo Regional de Planificación

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning
United Nations/ECLAC-Regional Council for Planning

ILPES

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale
Nations Unies/CEPALC-Conseil Regional de Planification

DIRECCION DE POLITICAS Y PLANIFICACION REGIONAL

Documento L/17

**DESARROLLO LOCAL Y ACUMULACION FLEXIBLE
ENSEÑANZAS TEORICAS DE LA HISTORIA
Y LA POLITICA */**

Antonio Vázquez Barquero

(*) El presente documento que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos ILPES, se ha tomado de Estudios Territoriales N° 35, págs. 135-151, Madrid 1991.

de un fomento económico sobre la base de un sistema de regiones que cubra todo el territorio. Implica, por una parte, el apartamiento radical de los procedimientos tradicionales de fomento económico orientado a zonas determinadas de fomento y, por otra parte, apunta a la integración de la política estructural sectorial y regional.

Bibliografía

- RITZSCHE, B.; HUMMEL, M.; JÜTTEMEIER, K. H.; STILLE, F. y WEILEPP, M. (1988): Subventionen. Probleme der Abgrenzung und Erfassung. Eine Gemeinschaftspublikation der an der Strukturberichterstattung beteiligten Institute. Ifo-Studien zur Strukturforchung, n.º 11. Munich (Ifo-SV).
- ERSTENBERGER, W.; HEINZE, J.; HUMMEL, M. y SPRENGER, R. U. (1984): Staatliche Interventionen. Ergänzungsband zur Ifo-Strukturberichterstattung 1983. Ifo-Studien zur Strukturforchung, n.º 4. Munich (Ifo-SV).
- RABHER, G. (1988): De-Industrialisierung oder Neo-Industrialisierung? Interventionsprozesse und Innovationspolitik in alten Industriegebieten Berlin (Sigma).
- AMM, R. y WIENERT, H. (1990): Strukturelle Anpassung altindustrieller Regionen im internationalen Vergleich. Berlin (Duncker & Humblot).
- INKERNHEINRICH, M. (1989): Revitalisierung altindustrieller Problemregionen. Das Beispiel Ruhrgebiet. Berlin (Duncker).
- WMT (1989): Weiterentwicklung der regionalen Strukturpolitik. Düsseldorf.
- SCHÄFFER, W. D. (1990): «Neue Plade der regionalen Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen». En: WSI Mitteilungen 7, pp. 461-468.
- STRASSERT, G. (1988): «Objetivos y estándares de la política regional: problemas de decisión multicriterial y de coordinación a instancias múltiples». 1.º Congreso de Economía Regional de Castilla y León, Comunicaciones 1, pp. 56-71. Valladolid (Junta de Castilla y León).
- STRASSERT, G. (1988): «Gestión estratégica, fomento económico regionalizado y política de empleo. Una aportación conceptual». Comunicaciones presentadas a la XIV Reunión de Estudios Regionales, pp. 503-518. Málaga (Univ.).

Günter Strassert (8 de mayo de 1938). Doctor en economía política por la Universidad de Friburgo, 1968. Tiene amplia experiencia como investigador y docente en planeamiento territorial en las Universidades de Friburgo, Portmund, Saarbrücken y Stuttgart, entre los años 1964-1976; en la actualidad, es catedrático de Economía y Ciencia Regional en la Universidad de Karlsruhe. Presidente de la Asociación Alemana de Ciencia Regional (1976-1980). Responsable de la organización de las conferencias soviético-alemanas sobre planificación regional y jefe de la Delegación Alemana (1981-1983). Profesor invitado en Chile (ILPES, 1980), Cuba (Academia de Ciencias, 1985), México (UNAM, 1985 y 1987) y Yugoslavia (U. Tíograd, 1986).

Autor de diversos libros sobre economía regional en alemán y en español de la publicación: Planeación Regional-Cuatro ensayos básicos, 1988.

DESARROLLO LOCAL Y ACUMULACION FLEXIBLE. ENSEÑANZAS TEORICAS DE LA HISTORIA Y LA POLITICA

Antonio Vázquez Barquero

RESUMEN

Durante las dos últimas décadas, se han discutido ampliamente los cambios del modelo de desarrollo territorial: las debilidades de los modelos fordistas, la aparición de modelos de especialización flexible y las limitaciones de las políticas estructurales tradicionales para ayudar a la reestructuración productiva. Sólo recientemente, expertos y organizaciones internacionales, como la OCDE y la CEE, han comenzado a prestar atención a la aparición de iniciativas locales, diseñadas para resolver los problemas territoriales del ajuste.

La constatación de nuevas formas de acumulación, como los sistemas locales de empresas, y de nuevos mecanismos de regulación, como las políticas de desarrollo local, sugieren preguntas como las siguientes: ¿Cuáles son los factores que explican la aparición de ambos fenómenos en la fase depresiva del ciclo económico?, ¿están ambos fenómenos relacionados?, ¿cuáles son sus analogías y diferencias?. El artículo trata de dar una respuesta a estas y otras cuestiones, en función de los análisis de casos que se han realizado en Europa.

Estudios Territoriales, 35: 135-151,
1991
Desarrollo local y acumulación flexible. Enseñanzas teóricas de la historia y la política

Antonio Vázquez Barquero

El artículo mantiene que la estrategia de desarrollo local es un instrumento de regulación flexible, que guarda una fuerte relación con el modelo de especialización flexible. Ambos fenómenos forman parte del mismo proceso y pueden entenderse como mecanismos que favorecen el ajuste del sistema productivo, uno en la esfera institucional y otro a nivel económico. Su interpretación puede hacerse a través de modelos/teorías que expliquen el desarrollo territorial en su conjunto, como ocurre con la teoría de los ciclos económicos.

ABSTRACT

The spatial development pattern has been thoroughly discussed during the past two decades. The weaknesses of the Fordist Accumulation Patterns, the appearance of flexible specialization forms and the constraints of the traditional structural policies for helping restructuring. Only recently have experts and international organizations like the OECD and the EEC begun to pay attention to the appearance of local initiatives, designed for solving territorial adjustment problems.

The existence of new forms of accumulation, such as the system of local firms and of new regulation methods, such as local development initiatives, put forth questions like the following: Which are the factors explaining the appearance of both phenomena in the downswing phase of the economic cycle? Are both phenomena related? What are their similarities and differences? The article tries to answer these questions, discussing the conclusions of the casestudies carried out in Europe.

The paper stresses that local development strategy is a flexible regulation instrument, that maintains a strong link with the flexible accumulation model. Both phenomena are parts of the same process and are contributing to the adjustment of the productive system, one in the institutional sphere and the other in the economic. Its interpretation can be made through models/theories that explain the spatial development as a whole, as occurs with the theory of economic cycles.

Introducción

El objeto de este trabajo es mostrar que la estrategia de desarrollo local se ha convertido en una de las piezas del proceso de reestructuración productiva de los años ochenta y noventa. La industrialización local y las políticas de desarrollo local responden a la lógica de la reestructuración del sistema capitalista, que en la década de los ochenta ha hecho más flexibles la economía y el Estado. Son formas de acumulación y de regulación de la producción, que favorecen el aumento de la productividad y la eficiencia económica y, por tanto, contribuyen a la reestructuración del sistema productivo.

El proceso de reestructuración se está produciendo, simultáneamente, en el área de la economía y del Estado, lo que, paulatinamente, va configurando un nuevo modelo de organización socioeconómica. La producción en masa y la concentración espacial fueron, durante décadas, el modelo dominante y dinámico de las economías avanzadas. Hoy en día, la especialización flexible aparece como un modelo de acumulación deseable en las economías de vieja industrialización y en los países de desarrollo tardío.

La transformación del «modo de desarrollo» supone, por otro lado, cambios sustantivos de la organización y de la intervención del Estado. Después de la «Revolución keynesiana», el Estado cobró protagonismo en la gestión de la economía, sobre todo, como garante y conductor del funcionamiento macroeconómico. Pero, durante el reciente período de ajuste productivo, ha mostrado una cierta debilidad para impulsar la reestructuración del sistema económico. Los gobiernos locales/regionales, por ello, se han visto constreñidos a asumir funciones que favorecerían el aumento del empleo, el control del paro, y en definitiva, el ajuste productivo, lo que ha dado lugar a la política de desarrollo local.

Este trabajo destaca, en primer lugar, el carácter espacial del proceso de reestructuración productiva, uno de cuyos mecanismos es la estrategia de desarrollo local. A continuación, después de definir el modelo de industrialización local y de establecer la especificidad de las políticas de desarrollo local, se argumenta sobre cómo la estrategia de desarrollo local permite al sistema productivo mejorar la flexibilidad y la efi-

ciencia económica. Se finaliza con una discusión sobre el alcance y las limitaciones de la estrategia de desarrollo local.

La dimensión espacial de la reestructuración productiva

Desde principios de los años setenta, muchas regiones y localidades de la Comunidad Europea se enfrentan a graves problemas en el mercado de trabajo (altas tasas de paro, bajo crecimiento del empleo), aunque la naturaleza e intensidad difiere de unas áreas a otras. El centro de la cuestión gira alrededor de la reestructuración de los sistemas productivos. Las comunidades locales se enfrentan a una situación crítica, ya que necesitan adaptar sistemas, dedicados a actividades agrícolas y/o industriales, poco eficientes y que han perdido mercados, a las condiciones de creciente competencia en los mercados nacionales e internacionales.

Los cambios de la demanda, el aumento de la competencia en los mercados, las transformaciones en las tecnologías de producto y de proceso y la reorganización del sistema de gran empresa han provocado amenazas y oportunidades en el sistema regional europeo. Algunas regiones, ciudades y localidades se enfrentan a crisis importantes de sus economías, mientras que otras descubren nuevas oportunidades en los mercados. Se ha creado, así, la necesidad de reestructurar los sistemas productivos locales y ajustarlos a las nuevas condiciones técnicas y comerciales.

Al analizar estas transformaciones, a la luz de la teoría de los ciclos largos de la economía, se advierte que la reestructuración productiva está teniendo lugar en buena parte del territorio europeo: en las áreas agrarias (como Lebrija, en España, o Sitia, en Grecia) y en las dedicadas a actividades que, como el textil en Alcoy (España), fueron las más dinámicas en la fase ascendente del primer ciclo (1789-1814); en las regiones especializadas en productos que fueron nuevos en la fase expansiva del segundo ciclo (1849-1873), como el carbón, el hierro y el acero, y la industria pesada de la cuenca del Rhur (Alemania) o Pas de Calais (Francia); o en

Las zonas que producen bienes que eran nuevos durante la fase ascendente del tercer ciclo (1896-1920), como la industria del automóvil o la de equipos electrónicos en los West Midlands de Inglaterra.

La reestructuración de los sistemas productivos locales/regionales se está realizando a través de los cambios en los procesos productivos, pero también mediante la producción de nuevos productos y/o la diferenciación de la producción, los cambios en la organización de las empresas, la aplicación de nuevas tecnologías en las comunicaciones y la producción. Es decir, el ajuste productivo se presentaría a través de nuevas formas de acumulación de capital que hacen más flexibles los procesos de producción y el funcionamiento de los mercados de trabajo y en las que la localización de las nuevas inversiones y el surgimiento de nuevas empresas estarían condicionados por la búsqueda de economías externas que favorecen la reorganización productiva.

El ajuste agrario e industrial es, por tanto, uno de los fenómenos explicativos de la dinámica regional de los últimos años. Pero, el proceso de reestructuración está ligado, también, al papel que los servicios a las empresas juegan en la reorganización de los sistemas productivos nacionales y a la disminución de la producción de bienes intensivos en trabajo de las economías nacionales. Para muchos, la industria habría dejado de ser el sector propulsor del cambio estructural en las economías avanzadas, siendo reemplazado, paulatinamente, en el momento actual, por las actividades de servicios (Suárez-Villa, 1989).

La reestructuración productiva y territorial, por tanto, puede concebirse como un proceso de ajuste de la economía espacial e industrial, que surge en la fase depresiva del ciclo largo de la economía. Massey (1983) amplía esta conceptualización, indicando que constituye «uno de los mecanismos mediante los que la estructura social se adapta, las relaciones sociales cambian y las bases de la acción política se definen o reconstruyen». Podría añadirse que sus efectos se transforman en un aumento de la productividad y de la tasa de beneficio y, a corto plazo, en la reducción del empleo (Camagni, 1986).

El aumento de la productividad, clave del proceso de reestructuración, depende de las nuevas formas en que se mezclan los factores pro-

ductivos, como consecuencia de la aplicación del conocimiento, la energía y, en definitiva, la innovación tecnológica y organizativa. El proceso se caracteriza por la introducción y desarrollo de nuevas relaciones técnicas de la producción, que está definiendo lo que Castells (1989) califica como nuevo «modo de desarrollo».

El ajuste y cambio estructural están positivamente relacionados con la especialización productiva de la economía en el sistema económico internacional y con el papel que juega en la división internacional del trabajo en cada momento histórico (Fröbel et al., 1980). El aumento de la competencia en los mercados de productos debido a la entrada de nuevos competidores y el cambio de la demanda internacional son, como se ha dicho más arriba, algunos de los factores que condicionan el desplazamiento del centro de gravedad de la economía de un grupo de industrias y actividades a otras, de unos productos a otros y de unas regiones a otras.

Las teorías del ciclo económico y la división internacional del trabajo ponen de relieve que las economías regionales y nacionales atraviesan, progresivamente, por profundas transformaciones. Puede decirse que están en continua reestructuración y que, de hecho, la geografía de la producción no deja de recomponerse a medida que los procesos de cambio estructural y de crecimiento avanzan. Los procesos históricos obedecen a la lógica del desarrollo del sistema productivo y, por tanto, son únicos en su esencia aunque adquieran formas distintas en cada territorio y en cada momento histórico.

La reestructuración del sistema económico nacional se correspondería, por tanto, con la reestructuración del sistema económico internacional y las divisiones intranacional e internacional del trabajo estarían interrelacionadas entre sí. No puede entenderse ninguno de estos fenómenos aisladamente, ya que son referencias espaciales de los mismos procesos, si bien cada uno de los territorios aportan dimensiones específicas al ajuste espacial. Por todo ello, no es posible ofrecer una teoría general de la división espacial del trabajo, si no se quiere caer en generalizaciones excesivas de las circunstancias históricas y geográficas de cada localidad o región.

La particularidad de cada economía local o regional y las formas específicas de vinculación al sistema económico internacional, en cada

momento histórico, hacen que la reestructuración actual del sistema productivo tome formas distintas en cada región y localidad de Europa. Así, la tendencia del sistema productivo hacia formas de acumulación más flexibles, habría revalorizado el modelo de industrialización local que ha caracterizado, históricamente, el proceso de cambio estructural de las economías del sur de Europa.

Si los cambios de la acumulación y organización de la economía son importantes, no lo son menos los que están ocurriendo en el sistema de intervención del Estado. En las dos últimas décadas el modelo de regulación del crecimiento económico, surgido de la crisis de los años treinta, se ha ido resquebrajando. Del sistema asistencial, basado en la concepción «Keynesiana» del papel del Estado, se ha pasado a la reducción del *Estado Asistencial*, a la privatización de las empresas públicas, a la desregulación de la sociedad y de la economía, a la reforma de los sistemas impositivos y a la austeridad fiscal.

Es más, la reestructuración del Estado está impulsionando formas más flexibles en la organización y gestión pública como es la política de desarrollo local. Ante un problema global de reestructuración del sistema productivo europeo (e internacional), en la última década las comunidades locales han tratado de dar una respuesta a sus problemas, intentando dinamizar el ajuste de los sistemas productivos locales. Mientras que en los periodos recesivos anteriores los empresarios eran los mediadores en el ajuste productivo y del mercado de trabajo, en el momento actual, algunos gobiernos locales/regionales han intervenido en el proceso, tratando de dar soluciones a los problemas que presenta la reestructuración productiva.

Los gestores públicos locales son conscientes de la severidad de la reestructuración productiva (que tiene un carácter internacional) y de sus efectos a nivel local (alta tasa de paro). Dado que las Administraciones centrales han dado preferencia a estrategias encaminadas a controlar los grandes desequilibrios (inflación, déficit público, déficit de Balanza de Pagos), los gestores locales han aumentado sus intervenciones y estímulos a las iniciativas locales y a la gestión de los mercados locales de empleo. De esta forma, se ha originado la definición de la estrategia y política de desarrollo local.

Industrialización local y acumulación de capital

De acuerdo con Schumpeter, puede entenderse el desarrollo como la aparición y desaparición de productos, empresas y actividades. Por tanto, el cambio estructural de una economía y el aumento del empleo y de la renta estarían fuertemente asociados con la creación de nuevas empresas. Pueden distinguirse dos tipos de nuevos establecimientos en una localidad: las que surgen como consecuencia de la relocalización de plantas, procedentes de empresas localizadas en otras áreas, y la creación de nuevas empresas (Keeble y Weber, 1986),

La movilidad de las empresas ha caracterizado a los años sesenta y setenta (Klaasen y Molle, 1983). Pero, en los años ochenta, la migración de empresas ha perdido gran parte de su atractivo entre los investigadores, políticos y gestores públicos y la creación y expansión de empresas locales se han convertido en uno de los temas centrales del desarrollo regional. La explicación de este cambio de interés está relacionada con hechos como la desindustrialización, la reestructuración de las grandes empresas urbanas y la dificultad, a corto plazo, de crear suficientes empleos. Se entiende, por tanto, que los procesos de crecimiento y reestructuración productiva están condicionados por la aparición de nuevas empresas locales.

Desde que Birch (1979) propuso su interpretación de la natalidad y mortalidad de las empresas, una parte creciente de la literatura sobre el desarrollo regional trata de explicar el surgimiento y expansión de las empresas. En los años ochenta se han expuesto un número relevante de teorías, asociadas con el comportamiento de variables o factores de carácter estratégico en el ajuste productivo, como la reacción frente a la recesión, el crecimiento de la renta o el cambio tecnológico. Keeble y Weber (1986) señalan que estos tres factores proporcionan una explicación convincente de la generación de nuevas empresas en Europa durante la última década.

Cuando se incorpora la dimensión espacial al análisis de las transformaciones productivas, que han tenido lugar durante los años ochenta, destacan, entre otras, tres aproximaciones: la interpretación estructural (Gudgin, 1978; Storey,

—4—

1982), la teoría de la reestructuración regional (Markusen et al., 1986) y la teoría espacial del desarrollo (Becattini, 1979; Fua, 1983). Mientras que la aproximación estructural indica que las diferencias espaciales en la creación de las empresas nuevas se deben, sobre todo, al impacto y a los condicionamientos de la estructura sectorial y de las dimensiones de las plantas, las otras dos aproximaciones conceden mayor importancia a los factores socioculturales que definen el entorno empresarial y a los factores de oferta y demanda, que condicionan las decisiones de inversiones y de localización de las empresas.

La teoría de la reestructuración regional ha realizado un gran esfuerzo para explicar los mecanismos de transición del sistema de gran empresa a regímenes de acumulación más flexibles en las economías avanzadas. La teoría estructuralista de la localización (Bluestone y Harrison, 1982; Massey y Meegan, 1982) y la teoría del ciclo del producto/beneficio (Markusen, 1985) han avanzado en la explicación de la dinámica espacial del sistema capitalista.

Sin embargo, el entendimiento de la problemática espacial/funcional actual, sobre todo en los países de la periferia europea, requiere la ampliación de esta teoría y la utilización de un enfoque, en términos de la teoría de la dinámica territorial (Vázquez, 1990a). La introducción de la noción de localidad en la teoría del desarrollo, permite relacionar la dinámica de la reestructuración productiva con la del sistema global de producción y de intercambio de mercancías. Además, permite incorporar en el análisis la diversidad de formas flexibles de acumulación y concretar aquéllas que son dominantes y/o específicas de cada economía y de cada territorio.

El crecimiento económico y cambio estructural en los países recientemente industrializados han sido analizados, tradicionalmente, mediante el modelo de crecimiento de concentración/difusión, que explica cómo el desarrollo económico toma la forma de crecimiento urbano/industrial, liderado por las grandes empresas. Las áreas rurales participarían en el proceso de industrialización, principalmente, gracias a la difusión industrial procedente de las áreas metropolitanas.

Recientes investigaciones (Fuá, 1988; Vázquez, 1988a) presentan una interpretación diferente del crecimiento económico en la periferia europea. El proceso de industrialización en Italia

y en España comenzó antes de su revolución industrial, y la industrialización local constituye uno de los rasgos de la formación y desarrollo de su sistema productivo. El proceso de concentración industrial tuvo lugar cuando la producción industrial había comenzado en centros urbanos menores y las actividades manufactureras se habían difundido en las áreas rurales.

El análisis del funcionamiento de la industria local en las economías de desarrollo tardío (Fuá, 1983) sentó las bases para la reinterpretación del proceso de desarrollo económico, de sus modelos y de sus ritmos y dinámicas (Garofoli, 1988). Cuando la revolución industrial se completó y el crecimiento económico moderno se alcanzó, existían, al menos dos senderos de crecimiento: el modelo de concentración/difusión urbano-industrial, y el modelo de industrialización local descentralizada.

La industrialización local puede definirse como un proceso, cuyo nacimiento, desarrollo y madurez se basa en la combinación de un conjunto de causas que van desde el estado de necesidad a la disponibilidad de recursos naturales y/o una buena localización. La existencia de una cierta capacidad empresarial, de mano de obra abundante y barata, de un sistema de ciudades suficientemente consolidado, de ahorro local y de conocimiento práctico de productos y mercados favorecieron el nacimiento del proceso de industrialización y, de esta forma, se pudo satisfacer la necesidad de cambio existente en las comunidades locales.

Las economías de aglomeración han sido un factor importante en los procesos de industrialización local. En Toscana, en Valencia y en regiones similares, las empresas se localizan en asentamientos productivos que reúnen importantes economías externas (información, oferta de mano de obra cualificada, servicios especializados). Estos asentamientos son análogos a los definidos y conceptualizados por Marshall como distritos industriales (Bellandi, 1986).

Becattini (1979) sugirió aplicar el concepto de Marshall de economías externas, para explicar el desarrollo local en los países recientemente industrializados. Llamó la atención sobre el funcionamiento eficaz de los sistemas locales de empresas, mostró sus ventajas competitivas en el proceso de reestructuración productiva y conceptualizó la dinámica de los sistemas productivos locales.

Durante la última década los sistemas locales de empresas crecieron notablemente, no tanto porque la desindustrialización y la degradación urbana dieran un valor diferencial a este modelo de industrialización, como debido a la flexibilidad de los sistemas productivos locales a las nuevas formas de acumulación de capital y, por tanto, a la buena adaptación a las condiciones del cambio económico.

El estudio de casos muestra que las empresas líderes locales han cambiado su estrategia en los mercados. Su ventaja comparativa no se debe tanto a que los costes de producción sean más bajos que los de las empresas con las que compiten, como a que han podido ocupar nuevos mercados gracias a la diferenciación de la producción y a la producción de nuevos bienes. Este cambio estratégico lo han podido hacer gracias a que han introducido innovaciones tecnológicas en los sistemas productivos a través de la imitación y la adaptación de tecnología.

En la periferia europea, la difusión industrial (es decir, la creación de empresas en áreas menos industrializadas) se ha producido, por tanto, no sólo gracias a la descentralización productiva y funcional de las empresas urbanas (nacionales/internacionales), que cambian su estrategia de localización, sino también debido a los procesos de industrialización local en áreas no-metropolitanas. En los últimos años parece que la industrialización local se ha fortalecido. Estos resultados confirman «el punto señalado por Sayer... de que la nueva división espacial del trabajo no agota la totalidad de la economía espacial moderna... Por el contrario, se superpone y articula al modelo preexistente de producción y especialización regional» (Scott y Storper, 1986b, p. 308).

Las iniciativas locales y la regulación del desarrollo

Durante los años ochenta, el desarrollo local se ha convertido en una de las estrategias de desarrollo de las regiones y localidades europeas. La movilización del potencial de desarrollo es un mecanismo utilizado con el fin de facilitar la reestructuración de los sistemas productivos y

favorecer el ajuste de la economía a los cambios económicos e institucionales.

Puede decirse que es la primera vez que los gobiernos locales diseñan y ejecutan una política de desarrollo e intervienen en la reestructuración del sistema productivo. Existe un número significativo de experiencias de esta naturaleza en Europa. Algunas de ellas han sido estudiadas en el programa LEDA de la Comunidad Europea (Bernett, 1989) y en el proyecto «Perspectivas Europeas» de la Universidad de las Naciones Unidas (Stöhr, 1990).

Aunque, aún, no se ha hecho una evaluación sistemática de las iniciativas locales europeas, se puede proponer una interpretación general de las medidas de política de desarrollo local, a partir de las conclusiones de los estudios de algunos casos que se han realizado en los últimos años. En este artículo se hará referencia, sobre todo, a las experiencias que están teniendo lugar en algunas regiones de la periferia europea.

La información disponible es concluyente sobre un punto central: ha comenzado a tomar forma una nueva estrategia de desarrollo. Sus objetivos finales son el desarrollo y la reestructuración del sistema productivo, el aumento del empleo local y la mejora del nivel de vida de la población. Cada iniciativa concede una prioridad diferente a cada uno de estos objetivos, y ello se debe a los problemas específicos que cada comunidad local se ve obligada a enfrentar y a los factores que han inducido a los agentes económicos y sociales a reaccionar.

Esta estrategia trata de utilizar los factores internos y externos en el proceso de cambio estructural de la economía y hacer surgir y/o expandir el potencial de desarrollo de la localidad. Uno de sus resultados es, sin duda, la mejora de la eficiencia productiva, como lo muestra el hecho de que las acciones llevadas a cabo en casos tan dispares como los de Parthenay (en Francia), Alcoy (en España) y Shannon (en Irlanda) se dirigen a crear las condiciones necesarias para que las inversiones puedan mejorar la productividad del sistema de empresas locales.

Las acciones de la estrategia de desarrollo local son muy variadas: algunas tratan de resolver problemas estructurales, como la mejora de la accesibilidad (transporte y comunicaciones), la provisión de suelo industrial a las empresas o la construcción de centros de formación para la población y los trabajadores; otras, tratan de

superar las deficiencias de conocimiento y de cualificación de la población, mediante la difusión de la cultura empresarial, la información técnica o la mejora de la capacidad de gestión empresarial local. En los últimos años, parece que han proliferado, relativamente, más las medidas «soft», que tienen un marcado carácter cualitativo. (Martín, 1989; Vázquez, 1990b).

Tanto la estrategia como las acciones toman forma diferente en cada experiencia de desarrollo local y, en último análisis, presentan un conjunto de interrogantes cuya respuesta, sin duda, exigirá la realización de nuevas investigaciones. La discusión de las iniciativas dirigidas a la creación de empresas, al fomento del cambio tecnológico o a la formación, que son acciones clave en la ejecución de la estrategia, nos puede dar una idea más precisa de la complejidad de este tipo de políticas.

Un objetivo estratégico de las políticas de desarrollo local lo constituye el fomento de la capacidad empresarial y organizativa de carácter local y, eventualmente, la importación de *know-how* empresarial procedente de otras áreas. En algunos casos, como los de Lebrija o Parthenay, este objetivo se considera en un estudio más amplio. Se trata de introducir en la sociedad local nuevas formas de comportamiento, estimulando y animando a los ciudadanos a que inicien actividades, encaminadas a resolver los problemas que tienen planteados.

Pero, desde el punto de vista de la estrategia, la creación de empresas es, sin lugar a dudas, una condición necesaria para la solución de los problemas económicos y sociales, que presenta el ajuste de las economías locales. Con ese fin, se llevan a cabo medidas tendentes a aumentar y a condicionar suelo industrial (como es el caso de los «industrialdeak» en el País Vasco o de la creación de polígonos industriales como el de la «Republique» en Poitiers), a facilitar información sobre las ayudas a las empresas o sobre los aspectos técnicos y mercadológicos e, incluso, a proporcionar la financiación inicial para los proyectos o fórmulas de capital riesgo.

Ejemplos interesantes de las acciones encaminadas a la creación de empresas son los de *Gatine Initiatives*, empresa creada en Parthenay en 1981, y *Dalo*, creado en Alcoy en 1987. Estas dos asociaciones locales de empresarios se diseñaron y se pusieron en funcionamiento con el fin de ayudar a los jóvenes «emprendedores»,

que carecen de los recursos financieros y técnicos necesarios, a llevar adelante su proyecto y a promover la colaboración entre las empresas con el fin de aumentar su modernización y mejorar la competitividad. Este tipo de intervenciones puede llegar a tener un carácter más sofisticado como sucede en Shannon con el programa de promoción de empresas basado en el concepto de sociedades de capital-riesgo.

El análisis de estas y de otras experiencias suscita un conjunto de preguntas, a las que no se ha dado una respuesta definitiva. Entre otras se pueden citar las siguientes: ¿qué factores contribuyen al nacimiento de las nuevas empresas en las localidades/regiones que han iniciado una estrategia de desarrollo local?; ¿cuáles son las condiciones culturales y sociales que debe de tener el entorno en el que surgen las empresas locales?; ¿se puede inducir la formación de un entorno favorable al surgimiento de empresas?; ¿cuál es la relación entre las medidas de apoyo a la creación de empresas y los resultados obtenidos?

Por otro lado, los análisis teóricos conceden un valor estratégico al cambio tecnológico en los procesos de reestructuración-productiva y desarrollo industrial, por lo que se esperaría que las políticas de desarrollo local prestaran una atención especial a la innovación tecnológica. Sin embargo, según los resultados del programa LEDA, la política tecnológica no ha merecido, siempre, el interés de los gestores locales (Bennett, 1989). Es más, cuando ha ocurrido, el contenido y la ejecución de las acciones han sido muy diferentes de unos casos a otros.

En el caso de Parthenay, por ejemplo, se considera que la introducción de las innovaciones es una cuestión circunscrita al mundo empresarial, por lo que los gestores públicos locales deberían de dejar a un lado el tema. En otras experiencias se considera que las acciones encaminadas a fomentar el cambio tecnológico del sistema productivo y de la sociedad constituyen uno de los ejes principales de la estrategia de desarrollo local. En Elda, por ejemplo, se ha creado INESCOP, que es un centro tecnológico que proporciona asistencia y servicios a las empresas del calzado, mientras que en Shannon se ha construido un Parque Tecnológico, estrechamente vinculado a la nueva Universidad Tecnológica.

El análisis de esta y otras experiencias europeas presenta importantes interrogantes, sobre

los que no existe coincidencia en las respuestas. ¿El cambio tecnológico es una cuestión que sólo incumbe a las propias empresas? Si se acepta la conveniencia de emprender acciones dirigidas a la difusión tecnológica, ¿cuál debería de ser el papel de las diferentes administraciones?, ¿debería la política tecnológica local promover iniciativas que incidieran sobre el tejido productivo local o debería de favorecer el surgimiento de nuevas estructuras tecnológicas, aunque estuvieran disociadas de la cultura local?. ¿Cómo se debería establecer la relación entre el fomento de la innovación tecnológica y el sistema empresarial local?

Las acciones de formación y educación, por último, son una de las políticas centrales de la estrategia de desarrollo local. En la mayoría de las experiencias se considera de gran importancia adaptar los recursos humanos a las necesidades del mercado de trabajo. Sin embargo, la problemática varía en función de los esfuerzos que la comunidad local necesita para ajustarse a las nuevas condiciones del mercado.

En los casos en que el problema central es transformar profundamente el sistema productivo (como ocurre en las zonas agrarias de Lebrija o de Heraklion, en Grecia), es necesario reconstruir los recursos humanos. De ahí que se preste particular atención al cambio de la actitud y de la mentalidad de la población con respecto al desarrollo y a la economía. En todo caso, se es consciente de la necesidad de mejorar la formación tradicional y de introducir los nuevos oficios demandados por el mercado (como sucede en los casos de Alcoy y de Parthenay).

El análisis de este tipo de actuaciones sugiere, entre otras, las siguientes preguntas: ¿las nuevas iniciativas educativas deben de ser regladas o no?: ¿las acciones de formación y prácticas deben estar orientadas a facilitar las cualificaciones técnicas que demanda el mercado o deben tener una visión más amplia?: ¿cuál debe ser el papel de los actores públicos y privados, interesados en la transformación del sistema productivo?: ¿cuál es la relación entre los sistemas formativos y la creación de nuevas empresas?.

Por último, el éxito de la estrategia de desarrollo local está condicionado por la disponibilidad de recursos (humanos, empresariales, financieros), pero depende, en gran medida, de la capacidad de crear las condiciones que faci-

tarán la aparición de nuevas empresas. Sin embargo, las acciones tendentes a mejorar las infraestructuras, a adecuar el conocimiento, el *know-how* empresarial y la cualificación de la mano de obra a las condiciones del mercado y a cambiar la actitud de la población no tendrían lugar sin la actuación conjunta de los agentes públicos y privados (Instituto del Territorio y Urbanismo, 1987; Martinos, 1989).

El éxito de la estrategia requiere la participación de los agentes públicos y privados, interesados en cada iniciativa, en el diseño, la formulación y la ejecución de las acciones. Los casos de Parthenay y de Shannon muestran que la asociación y la formación de «redes» (formales y/o informales) entre los agentes públicos y/o privados se han convertido en las nuevas formas de organización flexible de los actores en los procesos de desarrollo local. En todo caso, la obtención de resultados positivos exige la coordinación y gestión eficaz de los proyectos, para lo que es de gran utilidad el uso de estructuras flexibles en la forma de *Agencias de Desarrollo* (como en Lebrija, Parthenay y Shannon).

Las diferencias que se han visto en las políticas aparecen, también, en la estrategia de desarrollo que toma formas muy variadas. Frecuentemente, los agentes públicos la definen explícitamente, fijando, con precisión, los objetivos y las acciones, a través de modelos de planificación estratégica (caso de Parthenay) o utilizando un método relacionado con el desarrollo integrado (caso de Lebrija). En ocasiones (en Alcoy, por ejemplo) se llevan a cabo las actuaciones sin que exista un programa explícito, pero incluyendo suficiente coherencia estratégica entre los objetivos finales y los instrumentos utilizados. Por último, pueden encontrarse casos, incluso, en los que se anima a los agentes públicos y privados a actuar espontáneamente en la solución de los problemas, como ocurre en el caso de Poitiers.

Flexibilidad en la acumulación y regulación del capital local

Los sistemas de empresas locales y la política de desarrollo local están jugando un papel importante en el proceso de cambio de la estruc-

tura tecnológica e institucional del sistema de producción y de acumulación de capital. Ambos fenómenos pueden ser analizados como dos dimensiones del proceso actual de reestructuración productiva. El uno ha sido interpretado como una forma de acumulación flexible de capital, mientras que el otro podría entenderse como una forma de regulación flexible del modo de desarrollo.

Durante décadas se mantuvo que el desarrollo era sinónimo de industrialización y de urbanización. El modelo prevalente de crecimiento y cambio estructural se caracterizaba por la producción en masa en grandes plantas urbanas, que podían beneficiarse de las economías internas de escala y de las economías de aglomeración. La gran empresa organizaba sus actividades y sus funciones de forma jerárquica, condicionaba y determinaba la gestión del mercado de trabajo e interiorizaba partes estratégicas de la investigación y desarrollo.

El paradigma se rompió a principios de los años setenta, cuando entró en crisis el modelo fordista y surgieron los modelos de especialización flexible como formas más deseables de acumulación (Piore y Sabel, 1984). Los estudios de casos han descrito diferentes experiencias de acumulación flexible, como las redes de empresas de tecnología moderna (Silicon Valley, Corredor M4 al oeste de Londres o la ciudad científica de la Ile de France) o los sistemas locales de empresas («Terza Italia», región valenciana).

Los sistemas de empresas locales son uno de los pilares sobre los que se ha basado el sistema productivo de los países de desarrollo tardío durante todo el proceso de industrialización (Fua, 1988; Vázquez, 1988a), pero no han comenzado a ser considerados como un modelo diferenciado de desarrollo industrial hasta que el paradigma de crecimiento concentrado y de difusión «desde arriba» entró en crisis a finales de los años sesenta/principios de los setenta. Para algunos (Scott, 1988) su interés actual reside en el papel que juegan en la reestructuración del sistema productivo, y en que constituyen una de las formas dominantes del régimen de acumulación flexible, que surgió como consecuencia de la crisis del modelo fordista.

Esta interpretación debe de ser matizada en el sentido de que, históricamente, los procesos de industrialización local se han basado en un

modelo de acumulación de capital de carácter flexible, a pesar de los cambios cíclicos. Su sistema organizativo no se ha articulado a través de estructuras jerárquicas como las que caracterizan al modelo fordista; el proceso productivo se ha apoyado en las economías externas de escala; el mercado de trabajo ha tendido a ser flexible (las relaciones laborales han tenido un bajo nivel de conflictividad); y la capacidad empresarial y organizativa ha sido un factor presente en los sistemas locales.

Lo que, quizás, le asemeja a otras formas de acumulación flexible es el papel del cambio tecnológico en la fase actual del ciclo económico (Brusco, 1982; Freeman, 1984). El cambio tecnológico se comporta como una variable no sustitutiva, en el proceso de reestructuración de las economías. Las innovaciones de proceso, de producto, de organización y de comunicaciones ha permitido mejorar la eficiencia económica de los sistemas locales de empresas, tanto en los casos de establecimientos construidos como consecuencia de la descentralización funcional y productiva de empresas multiplanta, como en aquellos procesos que han surgido debido a factores de carácter, fundamentalmente, endógeno. Pero, este es un fenómeno que ha afectado, también, a otros modelos de acumulación de capital.

Por otra parte, en mi opinión, la percepción diferente de las analogías y diferencias de las distintas formas de acumulación flexible obedecería, asimismo, a las diferencias (en cierta medida, teóricas) que los modelos ponen de relieve. En otra parte (Vázquez, 1990a) he argumentado que las interpretaciones afines a la teoría de la reestructuración regional, a diferencia de lo que ocurre con la teoría espacial del desarrollo, tienden a excluir de su razonamiento la explicación de hechos como la industrialización difusa y/o la formación de jerarquías alternativas urbanas.

Los teóricos de la reestructuración regional consideran que la innovación tecnológica es la fuerza motriz principal del crecimiento regional, en aquellos lugares en los que prevalecen la libre competencia y la tradición antirreguladora. Sin embargo, los teóricos del desarrollo espacial consideran, también, aquellos casos en que la imitación y la adaptación de tecnología están entre los factores dominantes de la dinámica regional y conceden al factor «necesidad» un

valor explicativo adicional en la creación y localización inicial de una empresa y en el ajuste productivo.

Así pues, con las matizaciones anteriores se puede aceptar que los sistemas de pequeña empresa constituyen una forma flexible de acumulación de capital, que caracteriza a las transformaciones actuales del sistema productivo. Esta transformación del modo de desarrollo ha ido acompañada de importantes cambios en los mecanismos de regulación social, que han debilitado las políticas industriales y regionales tradicionales. Así están perdiendo fuerza las actuaciones públicas que tratan de favorecer una mejor distribución de la renta y del empleo, a través de la movilidad de plantas industriales, mediante la gestión centralizada de los fondos públicos disponibles para las empresas y/o territorios que reúnan determinadas características (dimensión, actividad, localización, renta, empleo).

Los cambios en el entorno social y político del proceso de acumulación de capital, han propiciado la aparición de métodos y mecanismos de intervención, dirigidos a favorecer el desarrollo local mediante el apoyo al nacimiento y expansión de las empresas. Las iniciativas locales se orientan, sobre todo, a proporcionar a las empresas servicios reales y financieros, basándose en organizaciones intermedias, cuya gestión se realiza localmente con reducida sofisticación administrativa. Así pues, puede argumentarse que, a la vez que se refuerzan las formas flexibles de acumulación de capital, están surgiendo nuevas formas de gestión del mercado de trabajo, de apoyo a la aparición y desarrollo del sistema empresarial y de difusión de la tecnología.

Una condición necesaria para el surgimiento de la estrategia de desarrollo local ha sido el cambio del marco institucional en el que funcionaba el sistema productivo. La creación del Estado de las Autonomías, en el caso español, la descentralización administrativa, el caso francés, y el desarrollo de la Constitución de 1948, en el caso italiano, son ejemplos de las diferentes formas de devolución o reforzamiento de las competencias de las comunidades locales y regionales. Se podría argumentar que la descentralización y la devolución de competencias se fundamenta en motivaciones de carácter organizativo y de eficiencia económica más que en factores de tipo político (Bottiglieri et al., 1987),

si bien en el caso español hay que introducir algunas matizaciones a esta tesis (Vázquez, 1987).

Los puntos débiles de las Administraciones Centrales en la gestión del ajuste productivo durante los años setenta y ochenta, atañen principalmente, al cambio tecnológico y al mercado de trabajo. Stöhr (1990) argumenta que las políticas del Estado no han sido eficaces en la tarea de fomentar la difusión de las innovaciones en los sistemas productivos y, en general, no han satisfecho, con la rapidez y la intensidad necesarias, las demandas que el ajuste presentaba.

La adopción y adaptación de tecnología en el sistema productivo exige que las innovaciones y el cambio tecnológico se organicen territorialmente, de manera que las empresas las introduzcan eficiente y rápidamente. Pero, para que ello sea posible, es necesario aumentar la coordinación territorial de los centros de investigación y desarrollo y los de formación, y la cooperación entre los empresarios, investigadores y gestores públicos, locales y externos. Todo ello se consigue más fácil y eficazmente al nivel local y regional.

Por otro lado, los análisis realizados durante la última década muestran que las altas tasas de paro en sectores como el automóvil, la industria naval o la siderurgia, son producto del proceso de reestructuración de la gran empresa, del aumento de la movilidad del capital y de la transformación continua de la economía industrial. Pero, como indican Sallais et al. (1986), estos cambios significan la crisis de las instituciones y estructuras que dieron lugar a la creación del *Estado de Bienestar* después de los años treinta.

Ni las Administraciones Públicas ni los agentes sociales anticiparon estas transformaciones del mercado de trabajo y del sistema productivo. Por ello, las instituciones del Estado no han sido capaces de enfrentar, con eficacia, el problema del paro y de la gestión del mercado de trabajo. Piore (1987) argumenta que el problema reside en la rigidez y falta de adaptación de las estructuras económicas y sociales que condicionan el sistema económico. En este sentido, puede considerarse que las tendencias hacia nuevas formas de organización del Estado se dirigen a lograr la ampliación del sistema de acumulación de capital, con la introducción de formas más flexibles y menos jerarquizadas espacialmente.

Se entiende, entonces, por qué los gobiernos locales y regionales se preocupan, cada vez más, de los problemas de desempleo y de la reestructuración productiva y por qué las Administraciones Centrales, muchas veces, toman actitudes poco activas ante estos fenómenos.

Finalmente, como se ha dicho anteriormente, el ajuste y la reestructuración productiva tienen un carácter internacional, ya que, en último análisis, se trata de un proceso de definición de la visión internacional del trabajo, inducido por las estrategias de las empresas multinacionales por los cambios de la demanda internacional. Este hecho refuerza la tesis sobre la posición definida de la Administración del Estado, ya que, por un lado, la problemática industrial y regional, a nivel microterritorial, no la percibe adecuadamente y carece de instrumentos para afrontar eficientemente, y, por otro, tiene una limitada capacidad para intervenir en el proceso global de ajuste. La Administración local/regional tiene, al menos, ventajas innegables en la gestión de los recursos a nivel local.

En resumen, los gestores públicos locales juegan un papel, cada vez más importante debido a su capacidad para percibir los problemas de la reestructuración productiva y a su flexibilidad operativa para darle una respuesta adecuada a nivel local. La política de desarrollo local, aunque carece de una sistematización precisa, se puede entender como una forma flexible de regulación del ajuste, cuyo éxito se debe a su capacidad para instrumentar la coordinación territorial de las actuaciones y la cooperación entre los agentes públicos y privados.

Desarrollo local y reestructuración de la economía y el Estado

De la discusión anterior, se puede concluir que los sistemas de empresas locales y la política de desarrollo local son formas flexibles de regulación y de regulación que favorecen el proceso actual de reestructuración productiva, sobre todo, en los países europeos de industrialización reciente. Para matizar y precisar la tesis anterior, sería conveniente analizar con mayor

profundidad el tema y responder a preguntas como las siguientes: ¿De qué forma se produce la relación entre ambos fenómenos? ¿Cuáles son sus analogías y diferencias? ¿Puede concebirse el modelo de industrialización local como un sistema de referencia de la estrategia de desarrollo local?

Responder a estas y otras preguntas análogas es una tarea que exigiría un tratamiento más amplio que el que se puede dar en un artículo de carácter exploratorio. Sin embargo, durante la discusión anterior han aparecido un conjunto de elementos, que sugieren que ambos fenómenos obedecen a la lógica de la dinámica actual de la economía de mercado y sirven al proceso de reestructuración del capitalismo. Por tanto, tienen puntos de coincidencia notables. Con anterioridad se ha señalado que los sistemas de empresas locales y la política de desarrollo local permiten que el ajuste productivo se produzca más eficiente y rápidamente y con menos conflictos, es decir, ambos fenómenos dan mayor flexibilidad al sistema y, por tanto, facilitan los procesos de acumulación de capital y de distribución de la renta.

Pero, puede irse más allá en el análisis y tratar de identificar los factores de convergencia de los procesos de industrialización local y de las políticas de desarrollo local. Ante todo, se puede decir que ambos fenómenos dan al nuevo modo de desarrollo una dimensión pragmática, ya que sus objetivos instrumentales están orientados a satisfacer las necesidades existentes en la economía y en la sociedad. Mientras las empresas locales producen bienes que tratan de satisfacer las demandas concretas de los consumidores, las políticas de desarrollo local se orientan a resolver problemas específicos de las comunidades locales y regionales. Se trata, por tanto, de producir los bienes y servicios, privados y públicos, en función de las especificaciones de los clientes, reveladas por el mercado y la sociedad local.

Ambos procesos surgieron y/o se desarrollaron con el fin de corregir las disfunciones que acarrea la reestructuración productiva en el área de la producción, del mercado y de las instituciones. Es más, puede decirse que, en último análisis, se han originado como una reacción de las comunidades locales ante los problemas creados por el impacto de la crisis de los sistemas productivos locales/regionales. En los procesos



de industrialización local los empresarios juegan el papel de animadores/mediadores del ajuste productivo, mientras que en las políticas de desarrollo local este papel lo comparten con los gestores públicos locales. En ambos casos, las acciones se llevan a cabo con el concurso de agentes de fuera de la zona, ya sea mediante la importación de *know-how* empresarial, ya sea gracias al apoyo de las administraciones centrales y/o comunitarias.

Pero, la racionalización de las experiencias estudiadas pone de relieve que en ambos fenómenos subyace la misma visión del desarrollo. Para conseguir el cambio estructural de una economía se entiende que es necesario aumentar la productividad en todos los sectores y actividades productivas. Además, la industrialización se concibe como un proceso que no se agota en el modelo de concentración/difusión urbano industrial, sino que es posible también en las áreas no metropolitanas, a través del fortalecimiento, los sistemas de pequeñas y medianas empresas. Por último, la dinámica del desarrollo se percibe como un proceso en el que confluyen las acciones «desde abajo» y «desde arriba» de los agentes públicos y privados.

En el proceso de desarrollo, la capacidad empresarial y organizativa es un factor estratégico, que no puede sustituirse. En unos casos, los emprendedores aparecen «espontáneamente», atraídos por la posibilidad de obtener beneficios con las iniciativas que pueden resolver los problemas locales, mientras que en otros casos se trata o bien de crear las condiciones para que las empresas surjan localmente o bien de importar el *saber-hacer* empresarial. Pero la eficacia del ajuste exige, siempre, el cambio tecnológico y la introducción de innovaciones en el área de la producción, de las instituciones y de la sociedad. La tecnología, aunque en ocasiones se crea en las localidades, frecuentemente se importa; pero, en todo caso, lo importante, desde la perspectiva del desarrollo es adoptar y adaptar la tecnología disponible a las condiciones del sistema productivo y de las empresas locales.

La introducción de las innovaciones tecnológicas y la adaptación de la fuerza de trabajo a las nuevas condiciones de la producción son condiciones necesarias para que aumente la productividad y para que los procesos de acumulación alcancen los niveles de eficiencia y de flexibili-

dad que el mercado demanda. En este aspecto, las políticas de desarrollo local, a través de las iniciativas de cambio tecnológico y de formación, refuerzan y complementan los ajustes desencadenados por las fuerzas del mercado.

En el modelo de acumulación fordista, la gran empresa jugaba un papel central en la investigación y desarrollo tecnológico y su política de empleo (de reclutamiento) condicionaba el funcionamiento del mercado de trabajo. En los modelos de acumulación flexible, el cambio tecnológico es, más bien, externo a las empresas e interno al sistema de empresas y los mercados locales y regionales de trabajo tienden a responder con mayor autonomía al sistema de precios. De ahí que, las políticas tecnológicas y de recursos humanos se hayan convertido en acciones centrales en la estrategia de desarrollo local.

Dado el carácter no sustitutivo de la capacidad empresarial y de las innovaciones en el crecimiento económico, el proceso de desarrollo tan solo puede ser posible en un entorno sociocultural que premie el espíritu emprendedor, confíe en los valores y energías locales, valore positivamente el cambio, estimule la competencia y acepte el riesgo. En todo caso, el desarrollo necesita crearse su propio ambiente cultural, ya sea de forma espontánea o inducida, a partir de las actuaciones de los agentes públicos y/o privados.

Las analogías en los objetivos y en la conceptualización del desarrollo tienen su reflejo en la gestión. Los sistemas de empresas locales y las organizaciones intermedias de gestión de las iniciativas locales, funcionan a través de unidades operativas flexibles, en las que la toma de las decisiones tiene un carácter cada vez más descentralizado. Se ha pasado, de organizaciones (privadas y públicas) centralizadas y con fuertes relaciones jerarquizadas, a formas de organización funcionales que permiten tomar decisiones rápidas y eficaces, y responder, de forma adecuada, a las demandas del mercado y de la sociedad.

Por último, en la fase actual del ciclo económico, la incertidumbre creada por la crisis de los mecanismos de acumulación y de regulación ha hecho aumentar la cooperación entre los agentes, que comparten los mismos intereses. Las amenazas e incertidumbres del entorno han propiciado, lo que Priore y Sabel (1984) denominan la reconciliación de la competitividad y de la coo-

peración. Las empresas y las organizaciones intermedias, que gestionan las iniciativas locales, basan gran parte de sus actuaciones, precisamente, en la cooperación con otras empresas e instituciones.

Los análisis de casos muestran que, en los procesos de desarrollo local, se han intensificado las relaciones y los contactos entre los agentes, tanto en el área productiva como en la institucional, favoreciendo la creación de redes (formales o informales), que han hecho aumentar las sinergias locales y están fortaleciendo la cooperación entre las empresas. Todo ello, ha permitido reforzar el carácter competitivo de las empresas y de las economías locales. La política de desarrollo local, por su parte, presta una atención notable a las relaciones entre los agentes públicos y privados y trata de fortalecer los procesos y potenciar las iniciativas de cooperación y la formación de redes de contactos.

En resumen, la comparación entre los procesos de industrialización local y la política de desarrollo local pone de manifiesto que existen importantes puntos de coincidencia entre ambas. Pero no existen evidencias que soporten la tesis de que, con carácter general, las políticas de desarrollo local se hayan basado en el modelo de acumulación flexible, que sirve de base al sistema de empresas locales. Los agentes económicos y sociales han dado respuestas análogas y coherentes en el área de la economía y del Estado a los desafíos que presentaba la crisis del sistema de gran empresa y del *Estado de Bienestar*. Pero tan sólo en los casos en que la política de desarrollo local se ha diseñado para áreas en las que, históricamente, se han producido experiencias de industrialización local, podría establecerse la relación entre ambos fenómenos. Tal sería el caso de la Emilia Romagna o de Valencia.

Comentarios finales

Este artículo ha tratado de mostrar que en la última década, cuando las economías regionales atraviesan por fuertes procesos de reestructuración productiva, ha comenzado a definirse una nueva estrategia de desarrollo, relacionada con

los modelos de especialización flexible. Uno se pregunta, sin embargo, cuál es el grado de utilización de esta estrategia de reestructuración en los países europeos y cuáles son las limitaciones que presenta su ejecución.

Ante todo, conviene señalar que la estrategia de desarrollo local no ha sido aceptada de forma generalizada, sobre todo a nivel de las Administraciones Centrales. A pesar de que, durante la década de los ochenta la especialización flexible constituye uno de los modelos dominantes en los segmentos más dinámicos de las economías de los países de la OCDE, gran parte de las políticas siguen obedeciendo a esquemas conceptuales rígidos, análogos a los diseñados y experimentados en las décadas precedentes.

Tal sería el caso de las políticas industriales y regionales en la mayor parte de los países europeos. Un buen ejemplo lo proporcionan los instrumentos de intervención regional dominantes en la política española. Tanto la *ley de incentivos regionales*, introducida a finales de 1985, como el *Fondo de Compensación Interterritorial* son instrumentos orientados a favorecer la redistribución de la renta y a estimular la movilidad espacial del capital, en la más pura ortodoxia de los años sesenta y, por tanto, desconocen la necesidad de fomentar el desarrollo y la reestructuración a nivel local, a través de la creación de organizaciones que presten a las empresas los servicios que necesitan para ser competitivas.

En ocasiones, incluso, reaparecen instrumentos antiguos de intervención enmascarados en formas nuevas, como ocurre con los «technopole» en Francia, que en último análisis no son otra cosa que una versión maquillada de los polos de crecimiento (Greffle, 1989). Sin duda, estas iniciativas conceden a las empresas un papel más atractivo y consideran que la adopción y adaptación de tecnología debe jugar un papel estratégico en el desarrollo regional. Sin embargo, los «technopole» son un instrumento que trata de atraer y concentrar empresas en un territorio elegido arbitrariamente, pero, frecuentemente, están desvinculadas del tejido productivo de la zona, por lo que no suelen favorecer la creación de empresas.

En realidad, la convivencia de los instrumentos flexibles y rígidos de la política industrial y regional indica no tanto que se asiste a un cambio lento de las políticas, como el hecho de que

el modelo de especialización flexible tiene un alcance reducido y se superpone a los modelos de acumulación anteriores (sean fordistas o no). En el momento actual, las grandes empresas siguen siendo estratégicas en la reestructuración de las economías regionales, por lo que existe una demanda de actuaciones públicas, regionales e industriales, que se satisface mediante los instrumentos de intervención tradicionales. Como indica Amin (1989), la especialización flexible no es más que una de las estrategias de reestructuración en marcha.

Elo explica, por otro lado, el por qué se dan situaciones paradójicas, en las que se propugnan actuaciones espaciales, completamente disociadas del modelo de acumulación que caracteriza el proceso de crecimiento y el cambio estructural de una región. Elo ocurre frecuentemente con la política de Parques Tecnológicos. En Dortmund y en Barcelona, por ejemplo, se propugna la localización de actividades y empresas, con el fin de promover la especialización flexible, mientras que el tejido productivo local está dominado por las grandes empresas de la industria básica o de la industria de transformación.

Sin embargo, este no es siempre el caso, como muestra la experiencia de los Institutos Tecnológicos y del Parque Tecnológico de la Comunidad Valenciana. En una región en la que el proceso de industrialización se ha basado, en buena medida, en los sistemas locales de empresas, la política tecnológica del Gobierno Autónomo pretende crear una dinámica nueva en el tejido productivo local, capaz de fortalecer el modelo de crecimiento y hacer más competitivas las empresas en los mercados nacionales e internacionales.

Por otro lado, hay que reconocer que existe una cierta ambigüedad en la política de desarrollo local, lo que a su vez crea una cierta confusión entre los gestores locales. Bajo este concepto, se esconden actuaciones de carácter muy diferente. Algunas pretenden crear o desarrollar empresas, otras tratan de mantener el patrimonio histórico y cultural, otras están más interesadas en preservar el medio ambiente y muchas de ellas tienen una clara orientación social y se proponen dar empleo a los jóvenes y/o a grupos marginales.

En este trabajo se ha hecho referencia, sobre todo, a iniciativas locales, cuyo objetivo fundamental es la creación y el desarrollo de empre-

sas, debido a que se trataba de reflexionar sobre el papel que el desarrollo local juega en los procesos de reestructuración productiva. Se ha marcado, por tanto, el acento en el desarrollo económico local y se han dejado en un segundo plano las actuaciones que tienen carácter asistencial. Elo no significa que se subestimen las acciones que pretenden resolver los problemas sociales. Más bien, se ha tratado de diferenciarlas de las que pretenden hacer más competitivos y eficientes los sistemas locales y regionales.

En todo caso, sería conveniente establecer una tipología que ayudara a sintetizar los rasgos más destacados de la estrategia de desarrollo local. Desde la perspectiva del ajuste productivo, la clasificación de las áreas de desarrollo local debería realizarse utilizando, entre otros, los criterios siguientes: el potencial de desarrollo existente en el área, el tipo de reestructuración productiva que requiere la solución de los problemas locales, el modelo de desarrollo que caracteriza a la economía local y la experiencia adquirida en la gestión de los instrumentos de desarrollo.

Por último, conviene subrayar que la estrategia de desarrollo local está, aún, en fase de experimentación. Atraviesa por una situación análoga a la de la política de polos a finales de los cincuenta y principios de los sesenta. Su ventaja más importante radicaría en que ha surgido «espontáneamente», sin haber sido adoptada formalmente por las Administraciones Centrales, lo que permite ajustarla a las necesidades de cada economía y beneficiarse de la creatividad que surge a medida que se ejecuta. Elo implica, a su vez, el que su gestión haya de enfrentarse a limitaciones importantes.

Dado que la ejecución de la estrategia de desarrollo local se hace según el «método» de prueba y error, y, por tanto, los instrumentos no se utilizan de forma sistemática, se produce un cierto despilfarro de los escasos recursos existentes. Por otro lado, la inexistencia de un marco legal e institucional definido, aunque permite liberar la fuerza creadora del mercado, crea restricciones importantes en el funcionamiento de la estrategia. Elo provoca la falta de recursos suficientes para ejecutar las iniciativas y, por tanto, fuerza a los agentes a utilizar recursos financieros procedentes de fondos de financiación diferentes, diseñados para otros fines, lo que reduce la eficacia de las medidas.

Por último, en ocasiones, la coordinación de las actuaciones se hace una tarea ardua, ya que no existen mecanismos que permitan a los agentes tener una visión global del proyecto ni se dispone de canales estables de cooperación. El problema está condicionado por el tipo de estrategia que se ejecuta. En ese sentido, la buena gestión de los alcaldes, la existencia de agencias de desarrollo local o la creación de redes de relaciones, mejoran la eficiencia de la estrategia. Pero, frecuentemente, la toma de decisiones y la gestión de los proyectos se ve sometida a incertidumbres que los agentes no pueden superar con facilidad.

Bibliografía

- AMIN, A. (1989): «Flexible Specialisation and Small Firms in Italy: Myths and Realities». *Antipode*, 21, 1, pp. 13-24.
- BECATTINI, G. (1979): «Dal settore industriale al disretto industriale: alcune considerazioni sull'unità di indagine dell'economia industriale». *Rivista di Economia e Politica Industriale*, 1, pp. 7-21.
- BELLANDI, M. (1986): «El Distrito Industrial en Alfred Marshall». *Estudios Territoriales*, n.º 20, pp. 31-44.
- BENNETT, R. (1989): «Local Economy and Employment and Development Strategies: An Analysis for LEDA Areas». Informe para discusión, presentado en el Seminario LEDA, de junio de 1989, CEE, Bruselas.
- BIRCH, D. L. (1979): *The job creation process, Program on Neighborhood and Regional Change*. MIT, Cambridge, MA.
- BLUESTONE, B. y HARRISON, B. (1982): *The deindustrialization of America: Plant Closing, Community abandonment and the Dismantling of Basic Industry*. New York: Basic Books.
- BOTTIGLIERI, B.; PERIN, M. C.; CECCARELLI, D.; LUZZATI, E. y VIANO, F. (1987): *Governo Locale e Promozione dello Sviluppo Economico*. Milan: Franco Angeli.
- BRUSCO, S. (1982): «The Emilian Model: Productive Decentralization and Social Integration». *Cambridge Journal of Economics*, 6, pp. 167-184.
- CAMAGNI, R. (1986): «Robotique industrielle et revitalisation du Nord-Ouest Italien». En J. Federawisch y Gh. Zolter *Technologie Nouvelle et Ruptures Regionales*. Paris: Economica.
- CASTELLS, M. (1989): *The Informational City*. Oxford: Basil Blackwell.
- FREEMAN, C. (1984): «The role of Technical Change in National Economic Development». Science Policy Research Unit, University of Sussex.
- FRÖBEL, F.; HEINRICHS, J. y KREYE, O. (1980): *La Nueva División Internacional del Trabajo*. Madrid: siglo XXI.
- FUA, G. (1983): «L'Industrializzazione nel Nord Est e nel Centro». en Fua G. y Zachia, C. (Eds.). *Industrializzazione senza Fratture*. Bologna: Il Mulino.
- FUA, G. (1988): «Small-scale industry in rural areas: the Italian Experience». En K. J. Arrow (Ed.). *The Balance between Industry and Agriculture in Economic Development*. Londres: Macmillan.
- GAROFOLLI, G. (1989): «Modelli Locali di Sviluppo: i sistemi di piccola impresa». En Becattini, G. (Ed.). *Modelli Locali di Sviluppo, 1989*. Bologna: Il Mulino.
- GREFFE, X. (1989): *Decentraliser pour l'Emploi. Les initiatives locales de développement*. Paris: Economica.
- GUDGIN, G. (1978): *Industrial Location Processes and Regional Employment Growth*. Farnborough: Saxon House.
- INSTITUTO DEL TERRITORIO Y URBANISMO (1987): *Proceso de Formulación de las Políticas de Desarrollo Local*. Madrid: MOPU.
- KLAASSEN, L. H. y MOLLE, W. M. T. (1983): *Industrial Mobility and Migration in the European Community*. Aldershot: Gower.
- KEEBLE, D. y WEVER, E. (Eds.) (1986): *New Firms and Regional Development in Europe*. Londres: Croom Helm.
- MARKUSEN, A. (1985): *Profit Cycles and Regional Development*. Cambridge, MA: MIT Press.
- MARKUSEN, A.; HALL, P. y GLASNEIER, A. (1986): *High Tech America*. Winchester, MA: Allen and Unwin.
- MARTINOS, H. (1989): *The Management of Local Employment Development Strategies*. Programa LEDA, EC Commission, DGV. Bruselas.
- MASSEY, D. (1983): «Industrial restructuring and class restructuring: productions descen-

- tralization and local uniqueness». *Regional Studies*, n.º 2, pp. 73-89.
- MASSEY, D. y MEEGAN, R. (1982): *The Anatomy of Job Loss*. Andover, Hants: Methuen.
- MOLLE, W. y CAPPELLIN, R. (Eds.) (1988): *Regional Impact of Community Policies in Europe*. Aldershot: Avebury-Gower.
- PIORE, M. J. (1987): «Historical Perspectives and the Interpretation of Unemployment». *Journal of Economic Literature*. Vol. XXV, pp. 1.834-1.850.
- PIORE, M. J. y SABEL, C. F. (1984): *The Second Industrial Divide*. New York: Basic Books.
- RICHARDSON, H. W. (1978): *Regional and Urban Economics*. Harmondsworth: Penguin Books Ltd.
- SALAIS, R.; BAVEREZ, N. y REYNAUD, B. (1986): *L'invention du Chômage: Histoire et Transformations d'une Catégorie en France des Années 1890 aux Années 1980*. Paris: Presses Universitaires de France.
- SCOTT, A. J. (1988): *New Industrial Spaces*. Londres: Pion limited.
- SCOTT, A. J. y STORPER, M. (1986): «Industrial change and territorial organization: a summing up». En Scott, J. A. y Storper, M. (Eds.). *Production, Work and Territory*. Winchester, MA: Allen and Unwin.
- STOHR, W. (1990): *Global Challenge and Local Reponse. Local Initiatives for Economic Regeneration in Contemporary Europe*. Londres: Mansell Publishing (En imprenta).
- STOHR, W. y TAYLOR, D. R. F. (1981): *Development from Above or Below? The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries*. Chichester: J. Wiley and Sons, Ltd.
- STOREY, D. J. (1982): *Entrepreneurship and New Firms*. Beckenham: Croom Helm.
- SUAREZ VILLA, L. (1989): *The Evolution of Regional Economies. Entrepreneurship and Macroeconomic Change*. New York: Praeger Publishers.
- VAZQUEZ BARQUERO, A. (1987): «Local development and Regional State in Spain». *Papers of the Regional Science Association*, vol. 61, pp. 65-78.
- VAZQUEZ BARQUERO, A. (1988a): «Small scale industry in rural areas: The Spanish experience since the beginning of the century». En K. J. Arrow. *The Balance Between Industry and Agriculture in Economic Development*. Londres: Macmillan.
- VAZQUEZ BARQUERO, A. (1988b): *Desarrollo Local. Una estrategia de creación de empleo*. Madrid: Pirámide.
- VAZQUEZ BARQUERO, A. (1990a): «Conceptualizing regional dynamics in recently industrialized countries». *Environment and Planning A.*, vol. 21, pp. 477-491.
- VAZQUEZ BARQUERO, A. (1990b): *Local Development Initiatives under Incipient Regional Activities*. En Stöhr, W. (1990).

Antonio Vázquez Barquero ha sido Subdirector del Instituto del Territorio y Urbanismo y Director de la Revista «Estudios Territoriales». En la actualidad, enseña Desarrollo Regional en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Autónoma de Madrid y es Consultor de la CE y del Banco Mundial, en materias relacionadas con el desarrollo local.

