

NACIONES
UNIDAS



CEPAL

ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento CPRD-D/121

LO LOCAL Y LO INTERNACIONAL. LA IMPORTANCIA DE LAS REDES DE COLABORACION

Jaime del Castillo

*/ El presente documento que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos de Programas de Capacitación, se ha tomado de "El desarrollo local: ¿una nueva política regional para vivir mejor?", Tomo II. Seminario organizado por UIMP, Valencia 22-26 de junio de 1992.

EL MARCO GLOBAL DE LA ACCION LOCAL Y REGIONAL EN LOS 90

Entre los muchos cambios que se han sucedido desde los años 70 y que han transformado nuestro marco de vida, se debe citar en primer lugar el proceso de cambio tecnológico, tanto por su radicalidad como porque sus efectos se han extendido a todas las parcelas de la actividad humana.

Las nuevas condiciones originadas por la elevación del contenido tecnológico de la maquinaria y de los productos exigen que los productores dispongan en general de un mayor nivel de cualificación, y la permanente rapidez del cambio tecnológico y de la innovación exigen que esas cualificaciones tengan que actualizarse de forma constante. De ahí la creciente importancia de la formación, tanto inicial como de reciclaje, y en consecuencia la consideración del factor humano como un recurso cada vez más estratégico. Simultáneamente, al ser la sociedad el medio ambiente en que las personas desarrollan sus habilidades, la generación de un entorno cultural adecuado ha pasado a ser uno de los objetivos de cualquier proceso de desarrollo.

Frente al endurecimiento de las condiciones de la competencia y el incremento de los costes de I+D originado por el cambio tecnológico las empresas han reaccionado mediante un aumento de su dimensión (en muchos casos mediante fusiones) que les permitiera alcanzar las economías de escala más adecuadas. La mayor dimensión, y por tanto capacidades de producción más elevadas, ha implicado que se siguiera una tendencia general hacia una mayor dimensión de los espacios sobre los que se llevaban a cabo las operaciones de producción y comercialización. Si esto es válido para todo tipo de empresas, donde adquiere unas implicaciones particulares es en el hecho de que ha permitido que la forma más eficiente y dominante de organización empresarial haya

pasado a ser la firma transnacional. A medida que se ha afirmado su hegemonía, el proceso de internacionalización de todas las actividades ha ido penetrado el conjunto de los mercados nacionales.

De esta manera la realidad económica contemporánea ha llevado a una superación del papel tradicional de los Estados, incapaces de controlar algunas variables básicas de sus respectivas economías nacionales (moneda, decisiones de localización, etc...), y en el caso concreto de Europa incapaces de asegurar ya a sus empresas la dimensión adecuada dentro de sus fronteras como para tener un mercado nacional capaz de convertirse en la base adecuada para resistir la competencia internacional de las firmas japonesas o americanas.

En este contexto se explica la tendencia general hacia el reforzamiento de los organismos supranacionales y la particular hacia la constitución del Mercado Único. Este es el marco donde el individuo, que ya no confía en un Estado incapaz de asegurarle el mantenimiento de sus condiciones de vida y asustado frente a la emergencia de nuevas instituciones supranacionales demasiado lejanas, se dirige de manera instintiva hacia las instituciones locales y regionales que pasan a ser consideradas como el marco adecuado para la canalización de la acción colectiva en defensa del territorio. También es el marco donde se multiplican las acciones de colaboración transfronteriza como intento de superar unas fronteras que si siguen teniendo una realidad política y administrativa bien visibles, sin embargo no tienen ya ningún sentido económico.

Por su parte, el desarrollo de las firmas transnacionales y de los procesos de internacionalización parece desembocar en una paradoja aparente, ya que si por una parte provoca una creciente homogeneización de los mercados (se consume lo mismo en New York que en Madrid o en Atenas), por la otra provoca simultáneamente una mayor segmentación

de los mismos (desarrollo de las boutiques de lujo al mismo tiempo que generalización de los hipermercados).

Es precisamente la segmentación el fenómeno que explica la vitalidad de que hacen gala las pequeñas y medianas empresas, que buscan con la especialización y la flexibilidad los argumentos que les permiten hacer frente a la competencia de las grandes firmas, con mayor capacidad financiera, tecnológica, y comercial.

Ahora bien, mientras los organismos supranacionales o los estados aparecen como los interlocutores privilegiados de las empresas de gran tamaño, las instituciones locales y regionales aparecen como interlocutores naturales de las pequeñas empresas, ya que son las únicas capaces de ofrecer una respuesta a sus necesidades concretas, y de crear las condiciones para que el entorno socio-económico sea el más adecuado para facilitar su desarrollo. De esta manera, se explica la mayor importancia que desde la perspectiva del desarrollo económico del territorio se presta en la actualidad a las actuaciones que se llevan a cabo a nivel local para conseguir las cualificaciones y cultura de la población capaces de sacar mayor provecho de las potencialidades específicas de una zona y de aprovecharse de un buen posicionamiento en los nichos más adecuados de los diferentes mercados.

Desde este contexto teórico se puede explicar la interrelación entre acción local, regional, estatal y supranacional, ya que cada una de ellas tiene frente a sí a interlocutores diferenciados por su tamaño y espacio de actuación. Al mismo tiempo, si la dinamización del entorno socio-cultural es un elemento de competitividad, la capacidad de adaptar las condiciones de partida de cada espacio a las exigencias de la competitividad internacional es más fácil en cada caso para las instituciones mejor incardinadas en esa realidad territorial determinada.

LAS REPERCUSIONES ESPACIALES DE LOS CAMBIOS ECONOMICOS

Se ha afirmado que la concentración espacial del poder se intensificó con las modernas tecnologías, especialmente la informática, pues aunque las mismas por un lado facilitan la descentralización de las unidades de producción, de las decisiones y del mismo poder, por otro aumentan la capacidad de dominio de unas áreas sobre otras, y las decisiones que rigen las actividades económicas a escala mundial son tomadas cada vez más en menos lugares.

En cualquier caso, la experiencia reciente parece demostrar que aunque la afirmación anterior sea cierta en lo que se refiere a los aspectos esenciales del actual sistema económico, sin embargo las nuevas tecnologías de la información y de la producción han permitido el desarrollo de estrategias adaptativas dinámicas por parte de regiones periféricas (en el sentido económico y no necesariamente geográfico) y aparentemente poco dotadas para participar positivamente de los frutos del crecimiento.

De hecho se está operando en parte una dispersión de las capacidades de innovación hacia algunas áreas periféricas, ya que la influencia de las más modernas tecnologías aumenta el atractivo de las regiones más jóvenes desde la óptica del desarrollo industrial. Las mismas estructuras que habían impedido o retardado la aparición de la industria hace un siglo, aparecen hoy más aptas para el desarrollo de nuevas actividades que las regiones de tradición industrial, ofreciendo el cambio tecnológico bazas nuevas a estas regiones emergentes.

La crisis económica ha fomentado la aceleración de innovaciones aplicadas al sector industrial, lo que ha sido motor de una mayor interacción entre por una parte producción y tecnología y por la otra industria y servicios, que repercute negativamente sobre los sectores y grupos menos cualificados de la economía y de la población activa. Si la segunda revolución tecnológica

dio lugar a un acentuamiento del descenso del empleo agrario y a un redoblado aumento del industrial, la tercera revolución disminuye el empleo industrial, y otorga altas cotas al sector servicios.

Una vez que la crisis económica ha cambiado la estructura del sistema económico mundial, muchos de los presupuestos básicos de los modelos anteriores de crecimiento se han visto invalidados. En los países desarrollados se ha ido fraguando una nueva concepción de la solución a los problemas suscitados en las regiones desfavorecidas en la que los modelos del crecimiento industrial tradicional han dejado de ser la alternativa para el futuro. Se ha ido formando así en los años 80 un modelo de desarrollo, que evaluando el potencial endógeno de los recursos locales (naturales, humanos y tecnológicos) busca integrar las actividades tradicionales en los circuitos de economía avanzada, haciendo de la misma comunidad la base organizativa de la actividad económica.

La nueva visión transversal de la economía mundial que pone el acento sobre la importancia de los factores inmateriales (servicios financieros, telecomunicaciones, bases y bancos de datos, redes de distribución) configura una nueva dinámica de relaciones empresas-regiones, originando el declive de algunos centros antiguos y la aparición de regiones jóvenes portadoras de las recientes condiciones de desarrollo. Se puede decir que ya no es el desarrollo económico el que refuerza la región, sino que son las bazas de las regiones las que contribuyen al desarrollo de sus actividades.

Después de la segunda guerra mundial se hablaba de una economía de la producción, en los años 60 de una economía del consumo y en los años 75-80 se comienza a hablar de una economía del entorno y la información. Explicando la génesis de un territorio a partir de los cambios significativos en el seno de su sistema económico, a cada uno de estos sistemas le corresponde un tipo de ocupación del espacio, un cierto número de prioridades, de oportunidades, de capacidades.

Es por ello que la nueva era que se inicia al calor de la sociedad de la información y de la crisis del sistema industrial tradicional, ejerce consecuencias revolucionarias en la organización del espacio y en la dinámica consiguiente de la distribución y jerarquía de las actividades económicas, ya que situándonos en un plano espacial se observa que dentro de la nueva división internacional del trabajo las jerarquías territoriales han variado y han surgido nuevos factores culturales y humanos determinantes y caracterizadores de las emergentes condiciones del desarrollo económico.

Desde la perspectiva de las nuevas tecnologías y de la sociedad metaindustrial, las pautas de ocupación del espacio difieren de las heredadas. Disminuye el atractivo de las economías de aglomeración que primaban a algunos grandes centros urbanos industriales, ahora afectados por deseconomías sociales y ambientales, pero siguen vigentes las ventajas del marco metropolitano como el entorno más adecuado para las actividades de servicios avanzados. Al mismo tiempo, junto a la emergencia de nuevos dinamismos en algunas regiones desfavorecidas de los años 60, se mantiene el atraso de la mayor parte de las regiones del Sur de Europa así como el de algunos espacios vacíos de la Europa continental.

La distancia entre los espacios se acorta de hecho porque la comunicación vía transportes veloces o informatización facilita la accesibilidad a todos los ámbitos espaciales dotados de las infraestructuras adecuadas, y por tanto la ubicación en los mismos de nuevas actividades. La ubicuidad de las localizaciones permite a su vez la valorización de los medios ambientes de calidad, lo que otorga a las zonas situadas en el mediodía de los países industrializados del hemisferio norte altos valores y expectativas de crecimiento metropolitano. Asimismo las ciudades pequeñas y medias, situadas en las zonas intermetropolitanas, pueden hacer valer en ciertos casos sus ventajas ambientales frente a la ciudad grande, a la par que desciende la revalorización de lo pequeño al propio medio rural.

Desde la perspectiva espacial del desarrollo económico surge una nueva jerarquía y oposición entre territorios: por un lado, las regiones de vieja tradición industrial entran en un proceso de declive, mientras que algunas regiones durante mucho tiempo poco industrializadas y de tradición agrícola han desarrollado a partir de 1974 actividades industriales, conociendo en plena crisis una evolución favorable. Simultáneamente, los grandes centros metropolitanos mantienen su dinamismo, y una buena parte de las regiones de base agrícola (sobre todo aquellas donde predominaban los latifundios más que las pequeñas explotaciones) se mantienen marginadas de los frutos del crecimiento.

En consecuencia, a las políticas de desarrollo regional tendentes a disminuir los desequilibrios originados por la concentración del crecimiento en algunos sistemas urbanos, en una etapa en la que se consideraba a la industria como factor casi único de desarrollo, han sucedido otras orientadas sobre todo a resolver la crisis allí donde sus efectos han sido más fuertes, es decir, en las regiones de antigua industrialización y también en las áreas de montaña y regiones más deprimidas.

Las disparidades regionales en formación resultan más profundas y alteradoras, ya que se insertan en superposición a las antiguas disparidades, por lo que en lugar de conducir hacia un mayor equilibrio y homogeneización del territorio estos fenómenos recientes son de hecho portadores potenciales de nuevas y profundas disparidades del territorio.

Esta evolución de las dinámicas territoriales se desarrolla en un contexto de creciente internacionalización de la economía y de cambios en la división internacional del trabajo, donde el acento recae progresivamente en la importancia de los factores inmateriales. En consecuencia, en la política regional se ha pasado de una problemática propia de los 60 que tenía como objetivo conseguir una mejor distribución espacial de las actividades industriales conocidas a una problemática de los 90 donde se pone el acento en las perspectivas de crecimiento endógeno que se pueden generar, y con ello

el acento ha pasado de lo material a lo inmaterial. Es decir, hemos pasado de un tiempo donde lo esencial de la ordenación del territorio eran las grandes infraestructuras y los incentivos económicos ofrecidos a las grandes empresas a un tiempo donde sin olvidar la importancia de disponer de esos prerequisites de partida la ventaja diferencial reside en la formación y la investigación que se lleva a cabo en cada espacio.

Por tanto, visto desde las regiones se ha pasado de una concepción que esperaba que el desarrollo se produjera como consecuencia de una acción exterior (creación de infraestructuras o inversión extranjera) a otra donde el desarrollo se concibe como resultado de un proceso de dinamización social que en caso de que se generen las actitudes e iniciativas adecuadas permite maximizar las posibilidades de crecimiento en función de las cualificaciones de las que se ha dotado la región a lo largo de su historia.

De ahí, la urgencia de las acciones a emprender en las zonas desfavorecidas, sea su falta de dinamismo reciente (zonas industriales en declive) o tradicional (zonas agrícolas atrasadas), ya que cuanto menor sea la distancia generada en sus comportamientos respecto a los de los centros dinámicos, más fácil será su superación. En consecuencia, cara al futuro, una acción temprana de política regional tendrá una mayor rentabilidad social y económica.

En las áreas definidas por la falta de dinamismo económico es mayor la importancia de poner en marcha acciones coordinadas y conjuntas, ya que por el efecto de umbral que tiene la concentración geográfica de las dinámicas, será también acumulativa la eficacia de los dinamismos que se generen. Al mismo tiempo la complejidad de los retos a los que hacer frente hace necesaria una coordinación de las medidas que se tomen en los diferentes campos.

Las acciones a emprender deben ser exógenas y endógenas, ya que la superación de los atrasos hace necesario disponer de medios procedentes del exterior para superarlos, pero el carácter complejo de los procesos de

desarrollo y los factores sociales y culturales que implican hace necesaria una participación activa de los agentes de las regiones implicadas. De ahí la importancia de una actuación conjunta de las políticas comunitarias y estatales junto a la acciones de los poderes regionales.

Las acciones se deben desarrollar sobre diferentes campos de actuación, pues teniendo en cuenta que el binomio tiempo-coste de transporte es un factor fundamental de competitividad regional, la actuación sobre las infraestructuras de comunicación y telecomunicación es un campo privilegiado en las políticas dirigidas a luchar contra la periferización. Pero teniendo en cuenta que la centralidad de una región se determina sobre todo a nivel socio-económico serán igualmente importantes las políticas de reactivación que permitan generar nuevas y más densas redes de comunicación y colaboración entre los agentes del interior del eje y del conjunto de los mismos con el exterior.

El interés para las instituciones estatales y comunitaria de colaborar en proyectos de este tipo reside en la oportunidad de evitar la aparición o el mantenimiento de problemas estructurales de atraso en el crecimiento de zonas de gran importancia tanto para el conjunto de la CEE como para cada uno de los estados afectados. Además, con este tipo de actuaciones se contribuye a conseguir el objetivo de la coherencia económica y social en el conjunto del territorio europeo que aparece como uno de los puntos básicos del Acta Unica.

Entre los factores externos que dificultan la puesta en marcha de una política adecuada se puede destacar que tradicionalmente la política regional ha sido compensadora y no previsor. De ahí que se priorice la lucha contra los problemas evidentes y maduros sobre la medidas dirigidas a evitar la aparición de procesos de declive o de marginalización, y que dentro de las medidas sea más fácil la puesta en marcha de las de tipo cuantitativo (infraestructuras, ayudas financieras a las empresas) que las de tipo cualitativo (generación de redes de apoyo a la actividad empresarial, mejora de los

sistemas de formación, generación de redes de información, acciones dirigidas a favorecer el cambio cultural).

Además la complejidad de operaciones donde es necesario coordinar diferentes niveles institucionales (CEE, Estado, regiones, entidades locales) en la instrumentación de actuaciones delicadas hace que sea más cómodo para las instituciones exteriores a los espacios desfavorecidos el ignorar en la práctica las implicaciones de este nuevo enfoque y seguir dirigiendo su atención a los problemas ya conocidos y más convencionales.

Entre los factores internos se debe destacar el afán de protagonismo de cada institución y agente por monopolizar los diferentes procesos. Ello significa que existen problemas de todo tipo (culturales, políticos, etc...) que dificultan la aparición de actuaciones conjuntas. Además su eficacia solamente se podrá hacer realidad a medio y largo plazo, lo cual no favorece un mayor interés de los representantes políticos de las diferentes instancias por comprometerse en las mismas.

Las implicaciones de la situación expuesta hace que sea necesario proceder tanto a un diagnóstico adecuado de cada situación que permita definir un conjunto eficaz de medidas, como convertir el proceso de elaboración del diagnóstico y de diseño de las políticas en un instrumento que contribuya a generar redes de colaboración internas inexistentes previamente y aumentar el grado de conciencia de los agentes respecto a la problemática.

Como en cualquier proceso de desarrollo existen fases diferenciadas que es necesario respetar, se puede articular un proceso a diferentes niveles que, simultaneándose en el tiempo y con unos objetivos globales similares, permita maximizar las posibilidades de actuación ya existentes.

Por todo ello, parece evidente la ventaja de dotarse de un plan estratégico (o de cualquier instrumento similar en su filosofía si no se quiere ceder al fetichismo de los conceptos de moda), ya que la metodología con la cual se aborda la realización del mismo en las empresas por su capacidad para generar

consenso, dinamización, concentración y coherencia en los esfuerzos, etc..., en caso de ser convenientemente adaptada se puede convertir en un instrumento idóneo para responder a las necesidades de actuación frente a una problemática como la descrita. Esto significa que se debe estar dispuesto a abordar un proceso de actuación a medio y largo plazo, sostenido por una participación activa de todas las instituciones implicadas (sea cual sea su dimensión siempre que de alguna manera incidan sobre el espacio de actuación), y basado en la generación de grupos de trabajo y de redes de colaboración que se conviertan en una parte en sí mismas del proceso de redinamización de la región y de cada uno de los espacios que la componen.

LA FILOSOFIA DE UNA NUEVA POLITICA DE DESARROLLO

La respuesta a la crisis debe partir de la necesidad de instaurar una actitud de renovación permanente de los espacios considerados, así como conseguir un cambio de los valores sociales y culturales que aumente la receptividad a la innovación y facilite los flujos de información internos a la región y de ésta con el exterior. Esto significará en muchos casos una ruptura con la tradición anterior de las políticas económicas basadas exclusivamente en los incentivos financieros y subvenciones, al tiempo que exigirá una intervención más activa y selectiva por parte de los poderes públicos.

Plantear correctamente este enfoque necesita tener claro que aunque los sectores más dinámicos de la economía mundial contemporánea son los de la alta tecnología, los efectos de la misma se extienden al conjunto de las actividades productivas, que deben incorporar sus resultados. Y ello al triple nivel de la concepción de los productos, de los procesos de producción y de la gestión empresarial.

Por otra parte, es necesario recordar igualmente que por atrasada que esté a nivel tecnológico una región, sus posibilidades permanecen intactas si se elige una estrategia adecuada, ya que si bien es difícil que llegue a producir nuevos procesos tecnológicos en su interior, es mucho más fácil que pueda poner en marcha procesos de adaptación y utilización de la tecnología producida en el exterior. Finalmente, se debe recordar también que al tener las diferentes producciones de cada sector industrial diferentes grados de complejidad tecnológica, siempre se puede elegir el más adecuado en función de las características económicas y socio-culturales de la región.

La asimilación de las actitudes necesarias para participar de manera creativa en el proceso de cambio tecnológico y de innovación es sobre todo un proceso socio-cultural, por lo que aparece la necesidad de crear medidas específicas que respondan a las características de cada región. Las políticas nacionales, aunque son el marco global en el que se deben incardinar las políticas regionales, no son suficientes para desarrollar los recursos propios de los espacios sub-estatales. Concibiendo la diversidad regional y local como una riqueza que se debe valorizar, las instituciones sub-estatales pueden jugar un importante papel en las políticas de desarrollo al aprovechar las especificidades y potencialidades a partir de las que se deben elaborar las medidas diferenciadas que respondan a las características del espacio sobre el que actúan.

Por tanto, el que un espacio pueda hacer frente al reto del cambio económico será resultado de las opciones políticas y actitudes culturales que se adopten. El dinamismo de las entidades locales y regionales, la elaboración de un proyecto común asumido colectivamente, la densidad de la red de relaciones intrarregionales son factores que facilitan que la sociedad civil participe en el esfuerzo y se convierta en sujeto activo de una política propia

EL PAPEL DE LOS ORGANISMOS LOCALES EN LA POLITICA REGIONAL

Si las repercusiones espaciales de la crisis y el cambio tecnológico son distintas en los diferentes países y en el interior de cada país a nivel regional, lo mismo pasa también, "mutatis mutandis", en el interior de cada región.

Por tanto, si en el interior de una región conviven estructuras diferenciadas en lo económico, cultural y social, significará que dotarlas de capacidad de actuación en la promoción de nuevas iniciativas productivas representará mayores posibilidades de conseguir los objetivos propuestos. Por su proximidad aún mayor a los problemas del espacio sobre el que actúan, los municipios o las instituciones comarcales, según los casos, pueden movilizar de manera mucho más eficaz los recursos humanos y materiales existentes.

Para ello, las instituciones locales deben transformar su visión del entorno ciudadano como un problema puramente urbanístico, y todo lo más de bienestar social, para pasar a asumir la concepción del espacio urbano como un espacio formado por un tejido de infraestructuras físicas y estructuras sociales y económicas sobre el que se debe actuar con una intencionalidad productiva. Sin que se pueda olvidar por ello la necesidad de un plan global a nivel regional que de sentido a cada una de las iniciativas aisladas, y recordando con claridad que el municipio tiene una dimensión que no le permite abordar determinados proyectos, al tiempo que su entorno inmediato delimita el campo de lo posible en cuanto a las opciones y estrategias económicas que se quieran elegir.

Esta necesidad es especialmente significativa en lo que se refiere a la mejora en la cualificación y nivel cultural de la mano de obra, donde las instituciones locales pueden jugar un papel irremplazable por su capacidad

de contactar directamente con los interesados, tanto a nivel individual como colectivo (asociaciones, sindicatos, partidos, etc.)

Teniendo en cuenta que el recurso a las empresas del exterior no siempre es posible y a veces tampoco deseable, las instituciones locales son las más adecuadas para despertar el espíritu de iniciativa colectivo e individual, hacer aparecer como elemento movilizador positivo el sentimiento de pertenencia a la localidad y el amor al territorio, así como transmitir de manera eficaz la idea de que no siendo la alta tecnología la única posibilidad de desarrollo de una actividad productiva, el campo de los posibles está abierto también para esa colectividad.

Cara a esta problemática, para las instituciones locales se desprenden tres enseñanzas básicas. En primer lugar, la necesidad imprescindible de coordinar sus medidas con el resto de las que se desarrollan a otros niveles, de manera que el esfuerzo que se realice sea coherente y permita crear esa masa mínima de empresas interrelacionadas y con objetivos coherentes entre sí.

En segundo lugar, la importancia que tiene la actividad local para ordenar el espacio, pero sobre todo para potenciar la creación de los canales de comunicación y colaboración entre los diferentes agentes, de manera que se puedan generar los efectos de sinergia imprescindibles para ser competitivos en la actualidad; en esta función los organismos locales son estrictamente irremplazables por ninguna otra institución, ya que son los únicos cuya organización les permite disponer de la capilaridad necesaria para llegar a todos los agentes que potencialmente debieran participar, al tiempo que son los que mejor conocen sus actitudes y necesidades concretas.

Finalmente, el interés que tiene el participar en los programas de cualificación y reciclaje de la mano de obra, donde si es posible que las instituciones locales no tengan los medios para proceder a impartir las enseñanzas más especializadas, sí disponen de la infraestructura básica para

detectar las carencias de la población y para poner a los habitantes en contacto con las nuevas necesidades de la producción.

EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES LOCALES FRENTE A LAS DIFICULTADES ESTRUCTURALES EN UNA FASE DE EXPANSION.

Las regiones desfavorecidas tienen dos características: son poco atractivas para la inversión extranjera debido a que su especialización productiva en sectores poco rentables no ofrece posibilidades interesantes, lo que en el caso de las regiones industriales en declive viene reforzado por el deterioro del medio ambiente, la carestía de terrenos y el coste elevado de la mano de obra. Y la cultura colectiva está demasiado anclada en un tipo de actitudes que no son adecuadas para poder aprovechar las posibilidades que ofrece la economía mundial, bien porque se dan actitudes de fatalismo en un contexto donde el liderazgo social lo ejercen individuos con actitudes poco innovadoras (regiones agrícolas), o bien porque las cualificaciones tecnológicas y empresariales se han convertido en obsoletas al mismo tiempo que en resistentes al cambio (regiones de tradición industrial).

Es en este contexto donde se hacen más necesarias que en ninguna otra parte las Iniciativas Locales de Empleo, ya que el proceso de transformación cultural sólo se podrá llevar a cabo desde los núcleos más básicos y reducidos de cada colectividad. Por otra parte, sin ninguna posibilidad de esperar la ayuda de un desarrollo exógeno, la única esperanza es potenciar todas las oportunidades existentes de desarrollo endógeno, proceso en el cual las Instituciones Locales juegan por definición un papel fundamental.

Si puede ser claro que en épocas de recesión y en zonas problemáticas (sean deprimidas o en declive) las iniciativas locales pueden

jugar algún papel en la lucha contra el atraso económico, es fácil olvidar el papel que pueden jugar en periodos de expansión económica o en zonas que han iniciado o conseguido su recuperación económica.

Sin embargo, se cometería un error si ante una mejoría más o menos profunda del comportamiento económico de una zona se dejara de facilitar e impulsar el compromiso de las instituciones locales con el desarrollo económico. En primer lugar, porque la evidencia demuestra que en todas las regiones más dinámicas de la economía mundial existe un elevado grado de participación de todos los niveles institucionales y de la sociedad civil en el compromiso del crecimiento y de la mejora de la competitividad. De hecho, se puede pensar que una ventaja decisiva de esas zonas es el consenso amplísimo del que disponen en la persecución de su desarrollo, así como la disponibilidad de redes capilarizadas y multiformes de difusión de todo tipo de información.

Y en segundo lugar porque, a pesar del buen comportamiento en una coyuntura dada, no se puede pensar que regiones cuya mala respuesta inicial a la crisis demuestra la inadaptación de sus estructuras económicas, sociales y culturales a las nuevas condiciones de la producción hayan podido transformar éstas tan profundamente en un corto periodo de tiempo como para que sean capaces de adaptarse de manera espontánea a los futuros cambios que se van a seguir dando en la economía mundial, incluso en periodos de expansión.

De hecho, cara al futuro hay elementos cuya importancia ha crecido considerablemente en los últimos 10 años y en cuya promoción y difusión las instituciones locales pueden jugar un papel decisivo. Entre ellos podemos destacar la incorporación de los intangibles en la gestión de las empresas y la concepción de la formación como un proceso continuo y generalizado, factores ambos que tienen una favorable relación coste-beneficio y para cuya aplicación no es tan importante la disponibilidad de recursos económicos como la mentalidad y la voluntad de su desarrollo.

UN NUEVO ENFOQUE DE LA ACCION LOCAL

Desde la perspectiva abierta por los enunciados anteriormente expuestos, parece necesario cuestionar la eficacia de las políticas de desarrollo basadas casi exclusivamente en una oferta indiferenciada de ayudas económicas a las empresas. Por el contrario aparece la exigencia de que el Sector Público en sus diferentes niveles, desde la Comisión hasta las entidades municipales, se comprometan de una manera activa en los procesos de desarrollo, transmitiendo a las sociedades que han quedado marginadas de los procesos espontáneos de crecimiento los nuevos valores sociales y culturales, así como ofreciendo una perspectiva de redespliegue. Se debe tener claro que en este tipo de sociedades los agentes privados serán incapaces por sí mismos de reconectar con los centros generadores de la dinámica económica internacional, ya que han perdido los recursos que lo permitirían, y que son por lo tanto las instituciones las únicas capaces de hacer de contacto entre ese entorno internacional y los procesos endógenos de evolución.

De ahí que a finales del siglo XX se le plantee al Sector Público un difícil papel cuando se quiere comprometer en un proceso de desarrollo, ya que por una parte se le exigirá que promueva la aparición de actividades empresariales y que no se sustituya a la iniciativa privada en lo que se refiere a la toma de decisiones productivas, dejando por tanto operar al mercado como factor básico de distribución de recursos. Pero al mismo tiempo tendrá que ser capaz de convertirse en factor motivador de los procesos de cambio y en el instrumento de difusión de la nueva cultura tecnológica y empresarial, fijando al mismo tiempo con la colaboración de los agentes privados (en caso de que sea posible en función del grado de dinamismo existente en cada situación) los objetivos estratégicos sobre los cuales se debe orientar en cada espacio la acción económica.

Esta colaboración entre agentes públicos y privados, que en las regiones más dinámicas se regula de manera espontánea, en las regiones y zonas desfavorecidas es difícil de conseguir y siempre inestable, ya que es fruto de una acción voluntarista, dirigida a romper dinámicas previamente existentes, y sometida por tanto permanentemente al riesgo de la tentación absolutista del Sector Público y de la respuesta hostil de unos agentes privados que pueden acabar por oponerse a procesos de cambio que pondrán en cuestión sus privilegios más o menos corporativos.

Sin embargo la síntesis entre ambos sectores sociales es una necesidad ineludible cuando hablamos de procesos de cambio en las cualificaciones, en las actitudes sociales y en los valores culturales. Los objetivos que se buscan con ello no son la instalación inmediata de una gran empresa externa sino generar el dinamismo de los empresarios existentes y la aparición de un clima favorable a la emergencia de otros nuevos; la definición de un proyecto colectivo de construcción del futuro que sea capaz de crear ilusión y confianza, polarizar energías sociales y dar sentido a cada uno de los esfuerzos aislados que se lleven a cabo; la creación de redes densas de relaciones intraregionales e internacionales, etc...

En definitiva crear las condiciones de la participación de la sociedad civil en los procesos de desarrollo, transmitir a la población el convencimiento de que el futuro de cada espacio concreto depende sobre todo de sus propias decisiones, y transmitir al acervo colectivo los conocimientos necesarios para poder adaptarse a las transformaciones económicas contemporáneas que son el entorno en que se determinan los niveles de competitividad de cada empresa y del conjunto de cada territorio.

Si se acepta de forma general la importancia de la transferencia de competencias desde los Estados a las regiones para poder superar la

incapacidad de las políticas nacionales para adaptarse a las características específicas de cada territorio, el mismo argumento vale a la hora de defender la idea de que las instituciones locales pueden llevar a cabo iniciativas mejor adaptadas a su ámbito de actuación específico, ya que al estar en contacto más estrecho con el tejido social serán capaces de movilizar más fácilmente a los agentes y de proponerles alternativas mejor adaptadas tanto a sus necesidades como a sus deseos y sensibilidad.

La capacidad de cada espacio para insertarse en la economía internacional depende de su respuesta interna a los retos que afronta. Es por lo tanto función del dinamismo de sus instituciones, de la importancia de sus redes internas, de la existencia de un proyecto común, del nivel de participación de los agentes y de su grado de movilización para conseguir el objetivo común del desarrollo económico. de ahí la necesidad también de un plan global, diseñado con la participación o bajo el impulso del Sector Público, pero que no debe ser dirigista sino incitador y participativo.

Para su elaboración es necesario mejorar el conocimiento de la realidad regional o local, ya que el conseguir una visión común y realista de la misma facilita tanto un diseño correcto de las actuaciones como la toma de conciencia colectiva sobre los problemas pendientes y el consenso sobre las acciones a emprender.

La importancia ineludible del mercado mundial para cualquier proyecto de desarrollo hace imprescindible la coordinación de los proyectos locales de desarrollo con las actuaciones regionales, estatales y comunitarias. Lo ideal sería que esta coordinación fuera positiva, es decir que el conjunto de las actuaciones de cada nivel se definiera en contacto y de acuerdo con los otros de forma que se maximizara la generación de sinergias. Pero ante las dificultades prácticas y políticas para que esto sea así, se debe cuidar al menos por las instituciones de dimensión territorial inferior el que se consiga una coordinación negativa, es decir evitar las

incoherencias y duplicaciones de los gastos públicos locales respecto a los realizados por otras instituciones, de manera que huyendo de planteamientos sustitutivos (caros e ineficaces, ya que por ejemplo siempre es más potente la actuación del estado que la de un municipio) se elabore una política complementaria donde la acción local sea capaz de dar respuesta a los huecos dejados por las actuaciones de las otras instituciones.

Las instituciones locales pueden movilizar los recursos humanos en un momento en que los mismos son el mayor factor de competitividad de cada espacio. Para ello deben contribuir con su actuación a despertar la iniciativa individual y colectiva, el sentimiento de pertenencia a la localidad y el amor al territorio (que, aunque etéreos, son factores de dinamización colectiva y de competitividad), así como a generalizar la idea de que en un mundo donde se ha generalizado la difusión de las nuevas tecnologías, su aplicación es posible a cualquier actividad y por lo tanto si se es capaz de dominar su utilización pueden contribuir al desarrollo de cualquier territorio sea cual sea su estructura productiva inicial. Es difícil exagerar la importancia que tiene el hacer llegar a la población esta idea clave de que en este momento no hay ni regiones ni localidades condenadas "a priori" a la falta de desarrollo y de crecimiento, sino que la evolución depende "a posteriori" de las respuestas de los agentes, que por lo tanto se deben corresponsabilizar del futuro de su territorio.

Las instituciones locales pueden combinar la persuasión y la presión para hacer cambiar las actitudes, y pueden hacer nacer canales de colaboración entre los agentes, pues conocen bien la subjetividad y los intereses de los mismos. El mayor reto que pueden tener a la hora de poner en marcha un proceso de este tipo es que acaben olvidando de que su dimensión es, a pesar de todo, reducida, y que por lo tanto necesitarán mantener permanentemente una visión que trascienda lo local de

manera que permita la coordinación de sus iniciativas con las de otras instituciones regionales, estatales y comunitarias.