

CAPÍTULO I

LA POLÍTICA DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL¹

A. EL CONCEPTO DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

El desarrollo económico local se puede definir como un proceso de crecimiento y cambio estructural que, mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio, conduce a elevar el bienestar de la población de una localidad o una región. Cuando la comunidad local es capaz de liderar el proceso de cambio estructural, nos encontramos ante un proceso de desarrollo local endógeno. La hipótesis de partida es que las localidades y territorios tienen un conjunto de recursos (económicos, humanos, institucionales y culturales) y de economías de escala no explotadas que constituyen su potencial de desarrollo. Cada localidad o territorio se caracteriza, por ejemplo, por una determinada estructura productiva, un mercado de trabajo, una capacidad empresarial y tecnológica, una dotación de recursos naturales e infraestructuras, un sistema social y político, y una tradición y cultura, sobre los cuales se articulan los procesos de desarrollo económico local. En un momento histórico concreto y por iniciativa propia, una ciudad, comarca o región puede emprender nuevos proyectos que le permitirán iniciar la senda del desarrollo competitivo o continuar en ella. La condición necesaria para que aumente el bienestar local es que exista un sistema productivo capaz de generar economías de escala mediante la utilización de los recursos disponibles y la introducción de innovaciones.

Este concepto de desarrollo reúne un conjunto de rasgos y características que le dan una configuración específica. Ante todo, hay que decir que el desarrollo local hace referencia a procesos de acumulación de capital en ciudades, comarcas y regiones concretas. Una oferta de mano de obra ocupada en la localidad y suficientemente calificada para las tareas que desempeña, unida a una capacidad empresarial y organizativa fuertemente articulada a la tradición productiva local y a una cultura atenta a las innovaciones y al cambio, favorecen la acumulación de capital en los sistemas productivos locales. Se trata de procesos de desarrollo económico que se caracterizan por la organización sistémica de las unidades de producción, con el fin de favorecer la competitividad de las empresas locales en los mercados nacionales e internacionales. La organización del sistema productivo local en forma de redes de empresas propicia la generación de economías de escala y la reducción de los costes de transacción y, por lo tanto, permite rendimientos crecientes y crecimiento económico.

¹ Documento de Antonio Vázquez Barquero (2000a).

Los procesos de desarrollo endógeno se producen gracias a la utilización eficiente del potencial económico local, lo cual se ve facilitado por el funcionamiento adecuado de las instituciones y mecanismos de regulación existentes en el territorio. La forma de organización productiva, las estructuras familiares y las tradiciones locales, la estructura social y cultural, y los códigos de conducta de la población condicionan los procesos de desarrollo local, favorecen o limitan la dinámica económica y, en definitiva, determinan la senda específica de desarrollo de las ciudades, comarcas y regiones.

Además, el desarrollo local endógeno obedece a una visión territorial (y no funcional) de los procesos de crecimiento y cambio estructural (Friedman y Weaber, 1979), que parte de la hipótesis de que el territorio no es un mero soporte físico de los objetos, actividades y procesos económicos, sino que es un agente de transformación social. La economía de cada ciudad, comarca o región se vincula al sistema de relaciones económicas del país en función de su especificidad territorial y de su identidad económica, política, social y cultural.

El concepto de desarrollo local endógeno concede un papel predominante a las empresas, organizaciones, instituciones locales y a la propia sociedad civil en los procesos de crecimiento y cambio estructural (Stöhr, 1981 y 1985). Es una aproximación de abajo hacia arriba al desarrollo económico, que considera que los actores locales, públicos y privados, son los responsables de las acciones de inversión y del control de los procesos. Desde la perspectiva del desarrollo endógeno, finalmente, lo social se integra con lo económico (Arocena, 1995). La distribución del ingreso y el crecimiento económico no son dos procesos paralelos, sino que adquieren una dinámica concreta según cómo los actores públicos y privados adoptan decisiones de inversión orientadas a resolver los problemas que afectan a las empresas y a la economía local. Lo local es, pues, el espacio en que se hacen realidad las iniciativas de los diversos actores de la sociedad organizada.

En resumen, puede decirse que el desarrollo económico local es un proceso de crecimiento y cambio estructural de la economía de una ciudad, comarca o región, en que se pueden identificar al menos tres dimensiones: una económica, caracterizada por un sistema de producción que permite a los empresarios locales usar eficientemente los factores productivos, generar economías de escala y aumentar la productividad a niveles que permiten mejorar la competitividad en los mercados; otra sociocultural, en la cual el sistema de relaciones económicas y sociales, las instituciones locales y los valores sirven de base al proceso de desarrollo, y otra política y administrativa, en la que las iniciativas locales crean un entorno local favorable a la producción e impulsan el desarrollo (Coffey y Polese, 1985; Stöhr, 1985).

Esta conceptualización del desarrollo constituye un modelo alternativo al propuesto por el paradigma de desarrollo exógeno dominante durante los años cincuenta y sesenta, según el cual el crecimiento se apoya en los procesos de industrialización y la concentración de la actividad productiva, por medio de

grandes plantas en un número reducido de grandes centros urbanos, a partir de los cuales los mecanismos de mercado lo difunden posteriormente hacia las ciudades y regiones periféricas, favoreciendo así su desarrollo. El modelo de desarrollo local endógeno comparte con el paradigma de los años cincuenta y sesenta la tesis de que el aumento de la productividad y, por tanto, el crecimiento económico, son consecuencia de la generación de economías externas debidas a tres factores: las economías de escala en la producción, la introducción de innovaciones por parte de las empresas líderes y el flujo de la mano de obra excedentaria desde las actividades tradicionales a las modernas. No obstante, se diferencia de ese paradigma al menos en cuatro aspectos: en que el desarrollo puede ser también difuso y no sólo concentrado en las grandes ciudades; en que los sistemas locales de empresas pueden liderar los procesos de crecimiento y cambio estructural, porque, al igual que las grandes empresas, pueden generar economías de escala y reducir los costes de transacción; en que las formas de organización social y el sistema de valores locales flexibilizan los mercados de trabajo y permiten a las empresas locales trabajar con menores costes de producción, y en que la sociedad civil ejerce un control creciente sobre los procesos de desarrollo de las localidades y regiones.

B. SISTEMAS PRODUCTIVOS LOCALES

La promoción del desarrollo económico local se plantea como una necesidad en la medida en que determinadas regiones enfrentan problemas económicos específicos, que dependen de las circunstancias propias de cada territorio. A veces se trata de lugares tradicionalmente vinculados a los procesos mundiales de desarrollo económico que, por efecto de reestructuraciones globales, pierden importancia y se resienten en su nivel de producción, empleo e ingresos; en otros casos se trata de ciudades que han alcanzado un determinado crecimiento pero presentan problemas serios de desempleo y pobreza; finalmente, en otros casos se trata de pequeños asentamientos urbanos o rurales que no han logrado beneficiarse de las ventajas del desarrollo.

Además, la promoción del desarrollo económico local obedece a las formas implícitas de organización de la producción y la economía en los distintos territorios. Estas diferentes formas se caracterizan a su vez por una red de actores que condicionan los procesos de cambio estructural, según la forma en que desarrollen sus relaciones económicas, sociales, políticas, culturales y legales. A continuación se exponen los diferentes aspectos que promueven o limitan los procesos de desarrollo económico local, tanto desde una perspectiva conceptual, como desde la evaluación de su impacto en la generación de tales cambios.

1. Organización de la producción y economías territoriales

La reelaboración de la noción de *distrito industrial* de Alfred Marshall (1980) realizada por Becattini (1979); la noción de *entorno innovador* definida por los equipos de investigación que componen el Grupo de Investigación Europea sobre Entornos

Innovadores (GREMI, 1990); la conceptualización de la *estrategia de especialización flexible* desarrollada por Piore y Sabel (1984) y la discusión sobre los complejos productivos (*clusters*) realizada por Porter (1991), son algunas de las principales propuestas conceptuales que permiten sustentar el enfoque del desarrollo económico local. La constitución en un territorio de un sistema local productivo, formado por varias pequeñas y medianas empresas especializadas en la fabricación de un producto, favorece los intercambios en mercados múltiples, lo que permite el surgimiento de economías de escala externas a las empresas pero internas al sistema productivo local, y la reducción de los costes de transacción. Las externalidades a que dan lugar los sistemas locales de empresas generan rendimientos crecientes y redundan, por tanto, en el crecimiento de la economía territorial. Además, cuando la tecnología disponible permite a las empresas especializarse en partes del proceso productivo y recomponer la producción a nivel del distrito productivo, las economías de escala se ven reforzadas, lo que proporciona ventajas competitivas a las empresas locales en los mercados nacionales e internacionales.

La capacidad empresarial y organizativa fuertemente articulada a la tradición productiva de cada territorio propicia una intensa rivalidad en el mercado local, lo cual es un factor determinante de la competitividad interna y externa de las empresas locales. Por ello, los *sistemas productivos locales* han mostrado históricamente una disposición especial para introducir y adoptar innovaciones y, sobre todo, para adaptar las tecnologías mediante pequeños cambios y transformaciones que permiten a las empresas mejorar su posición competitiva en los mercados. El centro del proceso de acumulación de capital de los sistemas productivos locales lo constituye la organización del sistema productivo, hecho que facilita la formación de externalidades a través de una multiplicidad de mercados internos, merced a los cuales las empresas, los proveedores y los clientes se relacionan entre sí (Becattini, 1997). De esta manera, la configuración del modelo de producción mediante una red de empresas es la columna vertebral de los sistemas productivos locales.

La red (Hakansson y Johanson, 1993) está formada por los actores locales, los recursos (humanos, naturales, infraestructuras), las actividades económicas (de carácter productivo, comercial, técnico, financiero, asistencial) y sus relaciones (interdependencia e intercambios). Las relaciones dentro de la red permiten que los actores intercambien no sólo productos y servicios sino también conocimientos tecnológicos y pautas de comportamiento. En los sistemas productivos locales las relaciones se basan en el conocimiento de los agentes entre sí, en la confianza mutua que se ha ido creando paulatinamente, así como en el beneficio que deriva del comercio y el intercambio (Ottati, 1994).

El sistema de relaciones y conexiones entre actividades y entre empresas se ha ido creando históricamente, es parte de la cultura social y productiva del territorio y toma formas diferentes en cada localidad o región. La confluencia de los intercambios de productos y recursos entre las empresas, la multiplicidad de relaciones entre los actores, y la transmisión de mensajes e información entre ellos

propicia la difusión de las innovaciones, impulsa el aumento de la productividad y mejora la competitividad de las empresas locales. En consecuencia, los sistemas productivos locales se componen de redes internas en que se dan relaciones de cooperación y competencia entre las empresas (Piore y Sabel, 1984). En este sentido, la cooperación en el sistema productivo local se basa en el beneficio que proporciona a cada una de las empresas la combinación de esfuerzos para obtener economías de escala y reducir los costes de transacción.

2. Aprendizaje, innovación y territorio

Un sistema productivo local es más que una red de empresas, ya que está integrado también por una red de actores sociales compuesta por una serie de relaciones económicas, sociales, políticas y legales (Best, 1990). De este modo, el sistema productivo local es un entorno (*milieu*) que integra y domina un conocimiento, unas reglas, unas normas y valores, y un sistema de relaciones (Maillat, 1996a y b). Así, las empresas, organizaciones e instituciones locales forman parte de diversos entornos que tienen la capacidad de conocer, de aprender y de actuar, lo que las convierte en una especie de cerebro del dinamismo de una economía local. El concepto de *milieu* amplía la noción de distrito industrial, en el sentido de que añade a la red industrial el sistema de relaciones entre los actores de un territorio, hace aparecer la importancia de la dimensión cognoscitiva de los actores y los caracteriza por la capacidad de tomar decisiones estratégicas para el distrito. Añade a la capacidad de producción y de organización de las empresas la dinámica de aprendizaje y la capacidad de intervenir en los procesos de crecimiento y cambio estructural de las economías locales.

En este sentido, el desarrollo económico y la dinámica productiva dependen de la introducción de innovaciones de producto, de proceso y de organización que impulsen la transformación y renovación del sistema productivo local. Para que ello sea posible, es necesario que los actores que forman el *milieu* tomen las decisiones de inversión, tecnológicas y organizativas adecuadas. Cuando esto ocurre, el entorno adquiere un carácter innovador. Así, para que los entornos sean innovadores, es necesario que tengan capacidad de introducir y desarrollar nuevos paradigmas productivos en el sistema económico local. Para ello, el *milieu* tiene que comportarse creativamente y desplegar la capacidad de aprendizaje de los agentes locales; debe ser, en consecuencia, un entorno que se transforma, orienta las decisiones de inversión y, por tanto, la respuesta de los sistemas productivos locales a los desafíos de la competencia (Maillat, 1995).

En los sistemas productivos dinámicos en que los entornos innovadores conducen los procesos de desarrollo económico, la introducción de innovaciones es posible gracias a las relaciones formales e informales que se dan entre los actores, públicos y privados, comprometidos en las actividades productivas, tecnológicas y comerciales. La red de innovación formada por las empresas, los centros de investigación y los laboratorios tecnológicos participa en la creación y adaptación de tecnologías. Su capacidad para neutralizar los altos costes de transacción la

convierte en un instrumento que explica la competitividad de los distritos más dinámicos. En resumen, como señala Aydalot (1986), el desarrollo económico no se apoya sólo en la capacidad de adquirir tecnología, sino que depende además de la capacidad innovadora del sistema productivo de cada localidad. Las empresas crean e introducen innovaciones en el sistema productivo como respuesta a las necesidades y desafíos del entorno, lo que genera modificaciones cualitativas en el propio sistema y propicia la dinámica del distrito (Boisier, 1993).

3. Mercado de trabajo y acumulación de capital

Uno de los puntos fuertes de los sistemas productivos locales ha sido, históricamente, su capacidad para utilizar los recursos humanos disponibles en el territorio, con tasas elevadas de actividad y salarios relativamente más bajos que los vigentes en las áreas urbanas y metropolitanas, lo que ha favorecido los procesos de acumulación de capital y cambio estructural de las economías locales. En las fases iniciales de los procesos de industrialización endógena, la mano de obra suele provenir del sector agrario, de las empresas artesanales y de todas aquellas actividades que, afectadas por las crisis, han impulsado el cambio estructural de las economías locales. En las fases posteriores, los movimientos migratorios hacia las localidades cuyos sistemas productivos tienen éxito se convierten en uno de los mecanismos decisivos en la oferta de trabajo local. La abundante oferta de mano de obra lleva aparejada una elevada flexibilidad del mercado de trabajo, asociada con las peculiaridades de la oferta local y con el predominio de relaciones laborales poco conflictivas.

¿En qué consiste la flexibilidad del mercado de trabajo local? Ante todo, las empresas locales utilizan diferentes formas flexibles de trabajo, como el trabajo a domicilio o el trabajo temporal, lo que les permite ajustar el volumen de ocupación según la evolución estacional de la demanda de sus productos, hecho que reduce sensiblemente sus costos variables. Si a ello se añade que el trabajo femenino es muy utilizado en muchas de las actividades que caracterizan a los sistemas productivos locales, puede concluirse que las empresas locales se enfrentan a costos unitarios relativamente bajos.

Por otra parte, existen algunas características de los sistemas productivos locales que fomentan la estabilidad de los mercados de trabajo locales y aminoran los conflictos sociales. Así, cuando las formas de gestión tales como el cooperativismo están muy difundidas, el salario se acuerda de tal forma que los trabajadores se encuentran satisfechos con el proyecto empresarial y no ofrecen similar presión reivindicativa que en las formas convencionales de la empresa capitalista. Además, en las iniciativas de desarrollo local, el antagonismo entre capital y trabajo suele presentar menor intensidad, debido a la existencia de una comunidad local articulada por la identidad que genera la pertenencia a un mismo territorio, lo cual explica una presencia sindical más reducida y no solamente limitada a las cuestiones reivindicativas de clase. Por último, los sindicatos locales suelen reconocer que los sistemas productivos locales son frágiles, debido a la alta

competencia en los mercados, por lo que saben que una fuerte presión social pondría en entredicho el funcionamiento de las empresas locales, con el consiguiente efecto negativo sobre el empleo en la zona.

De todas formas, aunque suele ser cierto que la configuración del *mercado de trabajo local* permite mantener costes de trabajo relativamente más bajos, son las economías de escala territoriales y la reducción de los costes de transacción lo que permite a las empresas locales tener un buen posicionamiento en los mercados nacionales e internacionales. De esta manera, la venta de sus productos posibilita que la tasa de beneficio se sitúe a un nivel suficiente para que se mantengan los procesos de acumulación en el plano local.

4. Desarrollo, cultura y sociedad

El desarrollo económico local se produce en sociedades cuyas formas de organización, condiciones sociales, cultura y códigos de conducta condicionan los procesos de cambio estructural. Las empresas locales son el vehículo que facilita la inserción de los sistemas productivos en el sistema de relaciones socioculturales del territorio. Los sistemas productivos locales han nacido y se han consolidado en áreas que se caracterizan por un sistema sociocultural fuertemente vinculado al territorio. La aceptación de un modelo de sociedad en que se premia el esfuerzo y la ética del trabajo, en que la capacidad emprendedora es un valor social reconocido, en que se potencia la movilidad social, explica el funcionamiento de los mercados de trabajo locales y la capacidad de respuesta de las comunidades locales ante los cambios tecnológicos y los desafíos de la competitividad.

El funcionamiento de las economías locales sólo puede explicarse por la fuerte relación que se establece en los diferentes territorios entre empresa, cultura, instituciones y sociedad local. Las estructuras familiares, la cultura y los valores locales determinan los procesos de desarrollo local y son una condición necesaria para la consolidación de estos procesos. Históricamente, la familia ha contribuido de forma singular al surgimiento y desarrollo de las empresas y al funcionamiento de la sociedad y la economía a nivel local, al canalizar recursos humanos, empresariales y financieros a buena parte de los proyectos productivos.

En los procesos de desarrollo local, los valores sociales desempeñan un papel clave en el funcionamiento del sistema productivo. El sentimiento de pertenencia a una comunidad local diferenciada está tan fuertemente arraigado que se sobrepone al sentimiento de clase, lo que modifica las relaciones laborales y limita los conflictos sociales. La fuerte identidad local, unida al reconocimiento social de la actividad empresarial, explican el surgimiento y el mantenimiento de la actividad productiva en situaciones de necesidad y en circunstancias de riesgo. La confianza entre los empresarios favorece la cooperación y asegura las transacciones entre las empresas locales. Además, la ética del trabajo induce a mejorar la calificación de los recursos humanos y reduce los conflictos sociales.

Por último, la dinámica económica y las nuevas formas de producción han contribuido a la evolución de la organización social, de la cultura y de los valores de la población. La propia dinámica de los sistemas productivos locales ha ido fortaleciendo la cultura empresarial, merced a la acumulación de un conocimiento tecnológico, productivo y comercial, y ha mejorado la calificación y el adiestramiento de la mano de obra y del empresariado.

5. El espacio de los sistemas productivos locales

Como ya se mencionó, el desarrollo endógeno es un proceso de crecimiento y cambio estructural en que la organización del sistema productivo, la red de relaciones entre actores y actividades, la dinámica de aprendizaje y el sistema sociocultural determinan los procesos de cambio. Se caracteriza, además, por su dimensión territorial, tanto por el efecto espacial de los procesos organizativos y tecnológicos, como por el hecho de que la conformación de cada territorio es el resultado de una historia en virtud de la cual se ha ido configurando el entorno institucional, económico y organizativo. Desde la perspectiva del desarrollo endógeno, cada espacio económico aparece, en consecuencia, con una configuración propia, que se ha ido definiendo en función de los sucesivos sistemas productivos, de los cambios tecnológicos y organizativos de las empresas e instituciones y de las transformaciones verificadas en el sistema de relaciones sociales e industriales.

Históricamente, cada comunidad territorial se ha ido formando como consecuencia de las relaciones y los vínculos de intereses de sus grupos y actores sociales, de la construcción de una identidad y de una cultura propias que la diferencian de otras comunidades. El territorio puede entenderse como un entramado de intereses de una comunidad territorial, lo que permite percibirlo como un *actor* de desarrollo local, es decir, como un elemento que influye en los procesos de crecimiento y cambio estructural.

Cada uno de los sistemas productivos locales es el resultado de un proceso histórico diferente, que se inicia en un momento histórico concreto como consecuencia de condiciones económicas y sociales particulares y de una articulación específica con el sistema productivo nacional e internacional. Frecuentemente, el proceso de industrialización se apoya en la existencia de una cultura protoindustrial, que toma la forma de artesanado o de actividad comercial, y, sobre todo, en la existencia de una capacidad emprendedora asociada con algunas formas de explotación agraria, a partir de las cuales se obtiene el excedente económico que permite el pago de rentas a los propietarios de la tierra.

El factor desencadenante de los procesos de desarrollo endógeno radica, pues, en el territorio. Ese desencadenamiento se debe a veces a que se ha creado una necesidad en la zona como consecuencia de la pérdida de viabilidad económica de la actividad agraria dominante o de un desastre natural; mientras que en otras ocasiones es puramente fortuito. En todo caso, la existencia de una demanda local o externa hace viable el proceso de cambio estructural. En consecuencia, el desarrollo

es un proceso que cobra sentido en el territorio, y que en las sociedades organizadas se articula por medio de un sistema de ciudades.

La formación de los sistemas productivos locales ha contribuido a que el desarrollo continúe estando difuso en el territorio, en contra de la idea de los que sostienen que el desarrollo se difunde por obra de las ciudades. Sin duda, el desarrollo económico y el desarrollo urbano son dos caras de un mismo fenómeno, y el grado de urbanización condiciona el desarrollo económico, pero no quiere decir que ello sea el único principio impulsor de la dinámica económica. De hecho, en la actualidad, la primacía del sistema urbano tiende a suavizarse como consecuencia del auge que han experimentado los procesos económicos territoriales. Las pautas de localización de las actividades industriales y de servicios son cada vez más difusas; la dimensión de las plantas de producción es cada vez más reducida, lo que limita la necesidad de acceder a grandes mercados de trabajo. Por otra parte, la reducción de los costos de transporte y la difusión del automóvil posibilitan la formación de diferentes áreas de mercado, sin necesidad de depender de las existentes en el entorno de las grandes ciudades.

Sin embargo, no se puede negar la permanencia de factores jerárquicos en el sistema de ciudades, asociados con la concentración de las funciones del sector terciario avanzado y las funciones de control localizadas en los niveles elevados del sistema urbano, con la existencia de centros especializados en actividades productivas y la concentración de recursos de calidad en las grandes ciudades. Pese a ello, los hechos antes mencionados hablan de la reducción de la primacía urbana y de la aparición de jerarquías múltiples en el sistema de ciudades, lo cual puede conceptualizarse en términos de un modelo urbano policéntrico, de una armadura urbana que tiende a funcionar, como sostiene Cappelin (1990), cada vez más en forma de red. En este sentido, las ciudades con sistemas productivos locales forman una de las redes básicas de los nuevos modelos urbanos.

C. LA POLÍTICA DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

La explosión de iniciativas locales de desarrollo desde mediados de los años ochenta plantea importantes interrogantes. ¿Por qué han aparecido las iniciativas locales? ¿Cuáles son los objetivos que pretenden alcanzar? ¿Existe una estrategia que caracterice a las acciones de desarrollo local? ¿Se pueden concebir como una nueva política de desarrollo? ¿Hay diferencias territoriales en su aplicación? A continuación se presentan algunas reflexiones al respecto.

1. La estrategia de desarrollo económico local

Del análisis de las experiencias internacionales se desprende que las comunidades locales han pasado por un fuerte proceso de aprendizaje sobre cómo abordar los problemas que plantea el ajuste productivo de sus economías. No obstante, ante el

aumento del desempleo, la caída de la producción y la pérdida de mercados, los gestores locales se plantean la necesidad de mejorar la respuesta local a los desafíos que significan la globalización, el aumento de la competencia y los cambios de la demanda. De forma simplificada, se puede decir que las localidades y regiones necesitan reestructurar su sistema productivo, de manera de elevar la productividad de las actividades agrarias y empresas industriales y de servicios y aumentar su competitividad en los mercados locales y externos (Vázquez Barquero, 1993). Para ello es preciso no sólo reestructurar el sistema económico, sino también ajustar el modelo institucional, cultural y social de cada territorio a los cambios del entorno y de la competencia.

Las experiencias de desarrollo local muestran que el camino a seguir pasa por la definición y ejecución de una estrategia de desarrollo, aplicada por medio de acciones que persigan los objetivos de productividad y competitividad, pero también los de equidad y protección del medio ambiente. Existe un acuerdo generalizado según el cual el aumento de la productividad y de la competitividad son metas que deben orientar el proceso de cambio estructural de las economías locales. Estos objetivos se pueden alcanzar por caminos diferentes, que se pueden resumir en dos estrategias: la estrategia de cambio radical, formada por el conjunto de acciones cuyo objetivo prioritario es aumentar la competitividad (eficiencia/eficacia) del sistema productivo local, cualquiera que sea el coste en términos de empleo y de impacto ambiental; y la estrategia de pequeños pasos, que combina acciones que persiguen los objetivos de eficiencia y equidad a corto y largo plazo.

La primera supone un salto tecnológico, la producción de nuevos bienes, otras localizaciones y, en todo caso, un cambio radical del centro de gravedad del sistema productivo de la ciudad, comarca o región, con impactos negativos, a corto y largo plazo, sobre el empleo, los sistemas de organización de la producción, el medio ambiente y la cultura local. La segunda opta por utilizar los conocimientos prácticos y la cultura tecnológica existentes en el territorio, dar un paso adelante en el cambio estructural a partir del tejido productivo existente, combinar la introducción de innovaciones con el mantenimiento del empleo, y realizar las transformaciones de forma que sean adoptadas y lideradas por la sociedad local. Combina de hecho los objetivos de eficiencia y equidad y es, además, una alternativa que da prioridad a la dimensión social. Ahora bien, existe el riesgo de que la economía local caiga en un modelo de economía asistida, dada la necesidad de apoyo público que tiene esta estrategia, con los consiguientes problemas para la continuidad del proceso de desarrollo económico.

Esta es, sin duda, una simplificación de la problemática a que se enfrentan las comunidades locales cuando abordan los procesos de reestructuración y desarrollo económico, ya que el conflicto de intereses en la sociedad es más amplio. En realidad, el desarrollo es un proceso de objetivos múltiples, que pretende simultáneamente mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos públicos, fomentar la equidad en la distribución de la riqueza y el empleo, y satisfacer las

necesidades presentes y futuras de la población con el uso adecuado de los recursos naturales y ambientales.

2. Acciones para el desarrollo económico local

La respuesta local a los desafíos globales se instrumenta mediante un conjunto de acciones de carácter muy diverso. Unas se dirigen a mejorar las infraestructuras; otras tratan de suplir las carencias y optimizar los factores inmateriales del desarrollo, y otras se proponen fortalecer la capacidad organizativa del territorio. Como indica Chisholm (1990), las inversiones en infraestructura y capital social se proponen hacer más atractivas las ciudades, comarcas y regiones y convertirlas en un lugar más agradable para vivir y trabajar. En este sentido, entre las medidas de desarrollo local hay que considerar las que se orientan a mejorar las redes de transporte y comunicaciones; crear suelo acondicionado que facilite la localización de las empresas; o construir instalaciones para servicios básicos (como hospitales o escuelas). Se trata de acciones características de la primera generación de las políticas regionales.

Un elemento diferenciador de la nueva política de desarrollo regional lo constituyen todas las iniciativas que se proponen mejorar los aspectos cualitativos e inmateriales del desarrollo. Figuran aquí las medidas que inciden sobre factores como la calificación de los recursos humanos, el conocimiento tecnológico e innovador, la difusión tecnológica, la capacidad emprendedora, la información existente en las organizaciones y empresas, y la cultura local de desarrollo. Las iniciativas locales más frecuentes, en este sentido, son las encaminadas a estimular la capacidad empresarial y organizativa en el territorio. Los nuevos instrumentos apuntan a veces a fomentar el surgimiento de empresarios, como sucede con los *centros de empresas y de innovación*, las *incubadoras de empresas*, o las iniciativas que tratan de incidir sobre grupos de población específicos, como los jóvenes, las mujeres o los desempleados. Otras iniciativas tratan de favorecer el desarrollo de las empresas, a fin de proporcionarles servicios financieros (capital de riesgo, fondos de garantía y aval para pequeñas empresas, capital semilla) o servicios reales (como información sobre materias primas y tecnología, asesoramiento tecnológico, capacitación empresarial, o acceso a los mercados internacionales).

Sin duda, uno de los pilares de la política de desarrollo local son aquellas iniciativas que favorecen la difusión de las innovaciones en el tejido productivo de la localidad o el territorio y la mejora de la calificación de los recursos humanos, por medio de la adecuación de la oferta de capacitación a las necesidades de los diferentes sistemas productivos locales. La transferencia de tecnología y la utilización de los resultados de la investigación mediante la implantación de institutos tecnológicos o parques científicos o tecnológicos son iniciativas –entre otras– que se proponen estimular la competitividad de las empresas y territorios y, por lo tanto, su posicionamiento en los mercados. Las iniciativas de capacitación, por su parte, tratan de responder a las necesidades que crea la obsolescencia cada

vez más rápida del capital humano y son el instrumento para satisfacer las demandas específicas de las empresas en los procesos de desarrollo local.

En el centro de la nueva política de desarrollo regional están, por último, las acciones orientadas a mejorar la organización del desarrollo, esto es, la capacidad de organización que existe en la ciudad, la comarca o la región, a fin de dar una respuesta eficaz a los problemas y desafíos que tienen que superar. Esta es una cuestión crucial para que las localidades y territorios puedan competir, ya que la densidad de las redes de empresas y demás actores, públicos y privados, favorece la circulación de la información y de los conocimientos prácticos, lo que contribuye al fortalecimiento de las externalidades del territorio.

3. Organización del desarrollo económico local

El desarrollo de una localidad o de un territorio se organiza merced a las decisiones que toman los agentes públicos y privados. Frecuentemente, la existencia de líderes locales (sobre todo en las áreas rurales y las regiones menos favorecidas) cataliza el surgimiento y despliegue de la política de desarrollo local, pero, en todo caso, es necesario contar con el apoyo explícito o tácito de los demás actores locales.

El aumento de la competencia y de la incertidumbre en los mercados ha impulsado a las instituciones y organizaciones a cooperar entre sí para reducir los riesgos y las amenazas y aprovechar las oportunidades. El asociacionismo y las redes de empresas y organizaciones territoriales son las formas de colaboración y de cooperación más utilizadas. El asociacionismo permite realizar transacciones entre los agentes públicos y privados a partir de acuerdos formales. Gran parte de las *agencias de desarrollo local* utilizan este tipo de fórmulas, pero también ha proliferado la formación de redes de empresas y organizaciones basadas en la confianza entre las partes y orientadas a alcanzar objetivos muy concretos. Las *redes* complementan a las organizaciones convencionales y neutralizan los efectos indeseables de la burocracia, permitiendo establecer relaciones informales entre las organizaciones, lo que facilita la toma de decisiones y la ejecución de las iniciativas.

Para alcanzar las metas que los agentes locales se han trazado no es suficiente con haber concebido una estrategia afortunada y haber iniciado las acciones más adecuadas. Es necesario, además, gestionar la estrategia y las iniciativas y utilizar eficientemente los recursos humanos y financieros disponibles. Las unidades de gestión de las administraciones públicas no son siempre las más adecuadas, ya que carecen de las competencias suficientes en materia de desarrollo local, les falta la flexibilidad funcional y financiera necesarias, y están demasiado burocratizadas. Las estrategias de desarrollo local ganan en eficacia si se ejecutan por medio de oficinas con autonomía operativa y flexibilidad en la gestión. Las diferencias institucionales dan lugar a formas muy diversas de agencias de desarrollo, cuyo objetivo es la promoción y el apoyo de las iniciativas locales.

4. Diversidad de territorios y sectores estratégicos

La especificidad de cada territorio, las necesidades de cada ciudad, comarca o región y los problemas que presenta cada tipo de área son los aspectos centrales a considerar en la definición de la estrategia y en la propuesta de iniciativas. En este sentido, hay grandes diferencias entre las localidades y territorios que tienen una alta capacidad innovadora, las zonas de vieja industrialización que afrontan problemas graves de desindustrialización, las zonas de industrialización endógena, las regiones rurales con capacidad de desarrollo endógeno y las regiones con sistemas productivos frágiles y con fuerte deterioro ambiental.

Cada tipo de área requiere un tratamiento específico y la utilización de los instrumentos apropiados para resolver sus problemas. Así, en los territorios con baja densidad de población, con población envejecida, y donde los recursos naturales y el patrimonio artístico y cultural se deterioran progresivamente, las únicas acciones posibles son las subvenciones y el apoyo de la administración pública orientadas a mantener la población y los valores ambientales y culturales. Sin embargo, en las ciudades y regiones con alta capacidad innovadora, en que se han formado complejos de alta tecnología y en que existe gran cantidad de proyectos empresariales, las necesidades relacionadas con carencia de infraestructura, búsqueda de nuevas oportunidades o mejora de la eficiencia empresarial, se pueden satisfacer, en general, de forma privada y sin que sea necesario el apoyo de una agencia especializada.

En los demás casos es donde la política económica local adquiere su plena razón de ser. El diverso grado de desarrollo de las localidades y territorios está asociado con la dotación de infraestructura y de recursos materiales e inmateriales, así como con la existencia de sistemas de relaciones económicas y sociales. Cuanto más desarrollados estén los sistemas productivos, mayor será la dotación de infraestructura, por lo que la carencia de factores inmateriales y organizativos suele ser la restricción más importante para que el proceso de desarrollo local continúe. En los sistemas menos desarrollados, los problemas tienen que ver con la dotación y la calidad de las infraestructuras básicas.

Uno de los puntos centrales de todo plan de desarrollo local es definir las actividades económicas (naturaleza, generación de rentas y empleo y efectos sobre la distribución de la riqueza y el ecosistema) que van a ser el motor del proceso de cambio estructural (Calatrava, 1992). El diagnóstico y los análisis específicos de la localidad, comarca o región permiten identificar cuáles son las actividades a las que el plan debe dar preferencia. En todo caso, las actividades productivas sobre las que se debe articular la estrategia han de responder necesariamente a la existencia de demandas actuales o potenciales de los bienes que las empresas o explotaciones locales producen. En las economías de mercado, sólo tiene sentido favorecer la oferta de productos para los que existe salida en los mercados nacionales o internacionales.

En las zonas rurales más desfavorecidas, la cuestión reside en que las debilidades estructurales son tan importantes y las potencialidades locales tan limitadas, que se reduce drásticamente el margen de maniobra posible de la estrategia en cuanto a la elección de las actividades a partir de las cuales se impulsa el desarrollo. En la última década, lo reducido del potencial de desarrollo ha llevado a numerosas comunidades locales a considerar el turismo rural como una actividad estratégica. En realidad, esta elección sólo tiene sentido cuando se dan las condiciones de la demanda y la oferta que hacen viables las iniciativas y proyectos empresariales. La cuestión, entonces, es dimensionar adecuadamente la oferta turística, de tal manera que sea un elemento impulsor del desarrollo económico local.

En las zonas con potencial de desarrollo endógeno que necesitan un profundo cambio estructural, la política de desarrollo local puede desempeñar un papel importante. El diagnóstico de la zona indicará sus puntos débiles (dificultades de mercado de la actividad principal, ya sea agrícola, industrial, extractiva o de servicios; baja respuesta empresarial y organizativa, o calificación insuficiente de los recursos humanos). Si existen fortalezas en las cuales basar la estrategia de desarrollo local (recursos humanos o naturales no utilizados, ahorro de actividades previas, provisión de servicios básicos y secundarios, e identidad local), es posible diseñar un plan de desarrollo local en que la diversificación sectorial sea uno de los puntos de apoyo de la reestructuración productiva de la economía local. El elemento catalizador puede ser la comunidad local, que reacciona ante el estado de necesidad y trata de dar una respuesta competitiva. En otros casos, cuando existe una ventaja comparativa en la producción de algunos bienes y servicios (como el turismo), las políticas deben dirigirse a fortalecer la competitividad de las empresas.

Por último, en algunas ciudades, comarcas y regiones cuyo crecimiento económico se ajusta al modelo de desarrollo endógeno, el diagnóstico debe mostrar cuáles son las necesidades (accesibilidad, cambio tecnológico) que es preciso satisfacer y de qué modo –mediante la diferenciación de la producción o la internacionalización de la producción– pueden las empresas locales mantener sus mercados. En estos casos, dado que hay un “saber hacer” empresarial, las mejores prácticas recomiendan que la política económica local se centre en crear un entorno más competitivo. El gobierno local puede resolver los problemas por medio de iniciativas encaminadas a mejorar el entorno y las condiciones de la producción.

5. Descentralización y desarrollo económico local

La forma de organización del Estado (federal o unitario) y, sobre todo, la eficacia de los procesos de descentralización administrativa y política, inciden de forma significativa en el surgimiento y expansión de las iniciativas locales de desarrollo. Cuando el Estado se configura en forma federal o descentralizada, el diseño y la ejecución de las estrategias de desarrollo económico se ven fuertemente afectados, en gran medida

debido al cambio de los mecanismos de funcionamiento del Estado y de las relaciones de poder. En estos casos, la realidad institucional refuerza las potencialidades de desarrollo difuso existentes en el territorio. Cuando la Constitución reconoce y potencia los objetivos de las regiones, el desarrollo económico no se ve únicamente en términos de los intereses generales del Estado central, sino que el desarrollo local endógeno aparece por lo menos como una estrategia posible y complementaria.

Además, los gobiernos regionales y locales se convierten en el agente idóneo para llevar a cabo la política de desarrollo territorial. La Constitución les asigna importantes competencias en materias económicas, territoriales y de prestación de servicios y, por tanto, les confiere un papel importante en el diseño de la política de desarrollo local y regional. Si a ello se añade el hecho de que los gobiernos locales y regionales tienen mayor capacidad para recoger los impulsos de abajo hacia arriba que permiten definir los proyectos de desarrollo endógeno y ejecutar las acciones de apoyo, es evidente que los gobiernos regionales y locales se convierten en los agentes más idóneos para llevar adelante las estrategias de desarrollo local.

Por último, por efecto de los procesos de descentralización, la transferencia de competencias a las regiones facilita que tome cuerpo la dimensión político-administrativa de los procesos de desarrollo local endógeno. No se trata sólo de que la política de desarrollo territorial derivada de la descentralización sea efectivamente una política de desarrollo, sino, sobre todo, de que el autogobierno de las comunidades locales y regionales se refuerce y los valores culturales y sociales de contenido local se potencien y se desenvuelvan. De esta manera se sientan las bases para definir y poner en marcha las estrategias de desarrollo local, ya que los gobiernos locales están capacitados, en principio, para favorecer e impulsar el desarrollo del potencial endógeno.

D. FORTALEZAS DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

Las políticas de desarrollo local, tal como se han descrito anteriormente, suponen un paso adelante en la conceptualización de las políticas de desarrollo económico, más ajustado a las transformaciones del proceso de acumulación de capital y de la regulación de las economías locales. A continuación se destacan algunos de sus puntos fuertes.

1. Fortalecimiento de los procesos de ajuste productivo

La estrategia de desarrollo local es una respuesta a los desafíos que presentan la reestructuración productiva y la globalización. A medida que la economía se internacionaliza y se hace más competitiva, los gobiernos locales y regionales se enfrentan cada vez más a la necesidad de dar una respuesta local que les permita detener el aumento de la desocupación y adaptar el sistema productivo a los cambios

del contexto. Las respuestas a los desafíos de la globalización son limitadas y se pueden sintetizar en dos estrategias básicas: o se pone en marcha una estrategia de desarrollo exógeno y de atracción de inversiones externas, en la que compiten las ciudades y regiones entre sí (juego de suma cero), o se pone en marcha una estrategia de desarrollo económico local que cree las condiciones para el surgimiento de iniciativas locales e intente una solución de los problemas locales (juego de suma positiva). Cuando la alternativa del desarrollo desde afuera ha reducido su viabilidad, el ajuste de los sistemas productivos locales a las nuevas condiciones de la competitividad exige la promoción de iniciativas locales. Por ello, los gobiernos locales y regionales, al asumir el protagonismo en los procesos de cambio estructural de las economías locales y regionales, deben participar en la solución de los problemas que el proceso de reestructuración productiva internacional crea en las diferentes localidades y territorios.

2. Mejoramiento de la productividad y competitividad

En un mundo cada vez más globalizado y competitivo, el aumento de la productividad y de la competitividad es una cuestión central del desarrollo y, como se ha señalado, constituye uno de los objetivos estratégicos de la política de desarrollo local. Desde un punto de vista teórico, a las economías locales se les plantea el problema de cómo incidir en la función de oferta por medio de un incremento de la producción y del empleo. En una economía abierta el problema es complejo, ya que la competitividad en los mercados no es sólo una cuestión de productividad y de precios, sino que hay que considerar también aquellos factores que permiten que los productos locales penetren en los mercados y, sobre todo, permanezcan en ellos. La competitividad está relacionada, en gran medida, con la calidad, el diseño, la comercialización, las fechas de entrega, la continuidad de la oferta y el servicio posventa. Por ello, la política de desarrollo local se propone mejorar la eficiencia de los sistemas de producción, la calidad de los productos y el acceso a los mercados.

3. Gestión del empleo y las innovaciones

Es bastante obvio que las medidas encaminadas a controlar los desequilibrios macroeconómicos (inflación, déficit público, déficit de balanza de pagos) propiciadas por los gobiernos centrales son insuficientes para reestructurar los sistemas productivos, detener el aumento del desempleo y mejorar la competitividad de las empresas y territorios. Es necesario intervenir además en los procesos de ajuste productivo, mediante acciones que aumenten la flexibilidad de las organizaciones, la difusión de las innovaciones, la calidad de los recursos productivos y la calificación de los recursos humanos. La adopción y la adaptación de tecnología en el sistema productivo exigen que las innovaciones y el cambio tecnológico se organicen territorialmente, de manera que las empresas los introduzcan eficiente y rápidamente. Para ello es necesario aumentar la coordinación territorial de los centros de

investigación y desarrollo y de los de capacitación, así como intensificar la cooperación entre los empresarios, investigadores y gestores públicos, locales y externos.

Por otra parte, las altas tasas de desempleo y la importancia del subempleo y la economía informal en los países menos desarrollados indican que ni las administraciones públicas ni los agentes sociales han sido capaces de anticipar el cierre de plantas, las transformaciones y segmentación del mercado de trabajo y las demandas de trabajo más calificado. La rigidez y falta de adaptación de las instituciones y estructuras sociales les han impedido gestionar la transformación productiva de la economía y, por tanto, del empleo. La gestión del cambio tecnológico y del empleo se consigue más fácil y eficazmente a nivel territorial, merced a la participación de los agentes económicos y sociales en la solución de los problemas. Por ello, entre los objetivos de la política de desarrollo local están el fomento de la difusión tecnológica en los sistemas productivos locales, la mejor regulación del mercado de trabajo local y de los conflictos sociales, y el aumento de la calificación de los recursos humanos.

4. Utilización del potencial de desarrollo territorial

Uno de los puntos en que se basa la estrategia de desarrollo local es el aprovechamiento de los recursos locales que permanecen inutilizados en el territorio. Por ello, la carencia de recursos (humanos, empresariales, financieros) conspira gravemente contra el éxito y la generalización de la política de desarrollo económico local, reduciendo las posibilidades de desarrollo de regiones enteras. Sin embargo, el análisis de la realidad muestra algunos cambios importantes en la oferta de recursos de las regiones periféricas. Por una parte, la mayor calidad de la capacitación y de sus medios técnicos ha permitido que en zonas menos desarrolladas se pueda disponer de recursos humanos suficientemente calificados. A la vez, los cambios estructurales asociados con los procesos de reestructuración de la industria y el creciente protagonismo de los servicios, unidos a la consideración del entorno ambiental como factor de competencia espacial de los territorios, han valorizado algunas regiones hasta ahora irrelevantes para las empresas. Además, la mejora de los modos y de la infraestructura de transporte y comunicaciones, conjuntamente con la reducción de los costos de transporte, han hecho más accesibles y, por ello, más atractivos, diversos territorios hasta ahora lejanos y periféricos. Por último, la utilización creciente de las nuevas tecnologías ha acelerado el proceso de valorización de los recursos existentes en las regiones menos desarrolladas.

5. Impulso al control local del desarrollo

Las políticas de desarrollo local incentivan la participación de la sociedad local en los procesos de desarrollo. En el momento actual, las políticas de desarrollo local amplían el protagonismo y las acciones de la sociedad local y, sobre todo, de los agentes públicos locales que la representan en los sistemas democráticos, al tener que asumir la

responsabilidad de participar activamente en la definición y ejecución de las estrategias de desarrollo económico local. Además, los líderes de opinión local se comprometen frecuentemente en los procesos de formulación de las políticas, y también la sociedad civil interviene por lo general en ello, hasta el punto que la estrategia de desarrollo endógeno suele estar basada en la respuesta activa de la sociedad local a los desafíos de la competitividad. Es decir, la nueva estrategia exige un cambio de mentalidad de la sociedad, de forma que deje de estar supeditada a formas de desarrollo basadas en el asistencialismo del Estado y participe activamente en las cuales predomina el desarrollo competitivo.

6. Dinamización de los procesos de descentralización

La descentralización y la política de desarrollo local son fenómenos que han mostrado fuertes sinergias en los procesos de reorganización de la economía y del Estado. La descentralización y la devolución de competencias a las comunidades locales y regionales se fundamentan más en motivaciones de carácter organizativo y de eficiencia económica que en factores de tipo político. La gestión del ajuste productivo requiere formas de gestión pública más flexibles, que sean capaces de incidir eficientemente sobre los procesos de acumulación, de difusión de las innovaciones y de fomento del empleo. En este sentido, el desarrollo endógeno aparece como un enfoque de gran utilidad para dar contenido a las formas más flexibles de regulación de la economía. En síntesis, el marco institucional en que funciona el sistema productivo y, en concreto, la descentralización y la devolución de competencias fortalecen las políticas de desarrollo local, dado que conceden competencias a las comunidades locales y regionales en la política de desarrollo económico.

E. LIMITACIONES DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

La política económica local presenta limitaciones, sobre todo en lo que hace referencia a los factores que permiten ponerla en funcionamiento.

1. Inexistencia de un marco legal adecuado

La política económica local es un instrumento que permite enfrentar los problemas que presentan el ajuste y la reestructuración productiva en momentos en que el desarrollo exógeno (basado en el acceso a inversiones extranjeras o recursos del exterior) es una vía limitada. Sin embargo, la inexistencia de un marco legal adecuado constituye, a veces, una limitación bastante generalizada, como ocurre en América Latina y el Caribe. Algo parecido ocurre en Europa. En los últimos 15 años se ha experimentado con diversos instrumentos de política económica local en diferentes ciudades, comarcas y regiones europeas, por lo que se puede hablar de la existencia de una política de desarrollo local, con su estrategia, objetivos, acciones, métodos de gestión y formas de

financiación. No obstante, la política de desarrollo local no siempre se ha entendido como una política de Estado, sino que ha surgido más bien como respuesta de los ayuntamientos y las regiones a los problemas que ha planteado el ajuste productivo. La Comisión Europea, sin embargo, ha dado en los dos últimas décadas pasos significativos para impulsar y financiar las actividades que surgen en los diversos territorios, sin haber adoptado todavía un marco general de apoyo a las iniciativas que propugnan el desarrollo local.

2. Autonomía reducida de la acción local

Cuando se carece de un marco general de apoyo que institucionalice la autonomía local y la dote de los recursos presupuestarios imprescindibles, y cuando el proceso de descentralización y devolución de competencias a las comunidades locales no se ha extendido o hecho operativo en todo el territorio nacional, los gobiernos locales ven reducida su autonomía de acción, por lo que la política de desarrollo local no puede generalizarse en todos los territorios y queda circunscrita a aquellos municipios y regiones más dinámicos y emprendedores. Así, los cauces tradicionales de financiación (mediante los presupuestos del Estado o el recurso al sistema financiero) suelen ser inadecuados e insuficientes. Ante la carencia de canales institucionales que fomenten específicamente el desarrollo local, los gobiernos locales se encuentran con que los recursos disponibles figuran en partidas presupuestarias establecidas para alcanzar metas diferentes a las de las iniciativas locales, o con que varias reparticiones públicas comparten competencias, intereses y responsabilidades en la solución de los problemas locales y que, en todo caso, los recursos financieros son escasos y costosos.

Las empresas privadas, a su vez, no pueden ejecutar sus planes de inversión local debido a la insuficiencia del ahorro propio o al fuerte riesgo personal que la operación entraña (sobre todo en el caso de creación de nuevas empresas). Por ello, han de recurrir a la financiación externa, lo cual las obliga a aceptar los objetivos de los inversores externos o las condiciones establecidas por el sector financiero.

La falta de una regulación que institucionalice el desarrollo económico local como una estrategia que oriente la acción pública y privada, impide que las regiones y comunidades locales adquieran el grado necesario de autonomía financiera que les dé capacidad real para producir el conjunto de bienes públicos que les son propios y, por tanto, les impide poner en marcha las medidas que favorecen el desarrollo local.

3. Insuficiencia de recursos humanos adecuados para la gestión local

Otra de las grandes limitaciones de las políticas de desarrollo local es que, en el nivel local, los directivos y los recursos humanos suelen carecer de la calificación necesaria para gestionar las agencias e instrumentos de desarrollo local. De hecho, la creación de agencias y organizaciones intermedias dedicadas a la promoción y desarrollo de las iniciativas empresariales, al fomento y difusión tecnológica o a proveer de servicios

reales a las empresas locales, demanda recursos especializados. Por este motivo es común que los promotores de las iniciativas locales contraten a directores, gestores y expertos en desarrollo para administrar este tipo de iniciativas. Ante la creciente demanda de formación para el desarrollo, muchos gobiernos regionales, organizaciones privadas, universidades o incluso ONG han promovido cursos y maestrías sobre gestión del desarrollo local que han permitido cubrir en gran medida las necesidades de formación en este campo.

4. Falta de masa crítica en las unidades territoriales

Una condición importante para que las iniciativas de desarrollo local sean eficientes es que la unidad de gestión tenga la dimensión administrativa suficiente. Cada uno de los instrumentos de gestión, como los centros de empresas e innovación, los institutos tecnológicos o los centros de capacitación, requiere que la demanda local de servicios tenga una dimensión suficiente para operar con costos unitarios bajos. Ello hace necesario que los municipios se asocien para actuar de forma coordinada, en un espacio más amplio, a fin de alcanzar economías de escala que les permitan mejorar su eficiencia. Sin embargo, las regulaciones de los países no siempre facilitan el logro de la dimensión necesaria, por lo que hay que recurrir a la formación de asociaciones y redes, que den al territorio la dimensión institucional territorial que las agencias de desarrollo precisan para ser eficaces y eficientes.

5. Coordinación insuficiente entre los actores

Para el éxito de las políticas de desarrollo local es necesario que se produzca una sinergia entre las acciones de arriba hacia abajo que promueven el desarrollo estructural y las acciones de abajo hacia arriba que surgen debido a la particularidad de cada territorio. La estrategia de desarrollo económico local requiere que las acciones basadas en las condiciones de cada región, comarca o ciudad, que tratan de utilizar eficientemente las potencialidades de desarrollo, se combinen con las políticas sectoriales y regionales que propician los gobiernos centrales, lo que redundaría en la reestructuración productiva y el cambio estructural de la economía.

Una de las limitaciones de las políticas sectoriales y regionales es que frecuentemente no sólo son incapaces de utilizar el potencial de desarrollo local, sino que incluso pueden incidir negativamente sobre la propia dinámica y los ajustes de las economías locales. A la vez, cuando se hace hincapié únicamente en las iniciativas y actuaciones locales, no sólo se desconoce la importancia de las vinculaciones de los sistemas productivos locales con los nacionales e internacionales, sino que se deja de lado el importante papel que la globalización desempeña en el ajuste de los sistemas productivos locales. Por tanto, las mejores prácticas de la estrategia de desarrollo local reconocen que las economías locales y regionales están integradas en el sistema económico nacional e internacional, y que los problemas de las economías locales y regionales son siempre problemas

nacionales. Por ello, su solución sólo es posible si las acciones de los agentes públicos, regionales y locales, inciden coordinadamente en el territorio.

En resumen, la política de desarrollo económico local acepta que los recursos externos tienen un papel importante en el desarrollo local, ya que las empresas y las economías locales están integradas en redes de carácter nacional e internacional. No obstante, introduce un elemento diferencial al reconocer que el territorio también cuenta, que en él se produce la coordinación o descoordinación de las acciones de todos los agentes económicos y que, por tanto, la visión estratégica desde el territorio es relevante para el desarrollo económico.

6. Reparto del poder entre los niveles administrativos

La estrategia de desarrollo endógeno se apoya en las nuevas formas de organización del Estado que favorecen una mayor participación de los niveles territoriales de gobierno en la distribución del presupuesto del Estado y dan a los gobiernos locales una mayor capacidad financiera. Este es un elemento que toma formas muy diversas de un país a otro en función del grado de descentralización alcanzado en cada uno de ellos, pero que siempre supone una barrera difícil de superar cuando las condiciones políticas no son las adecuadas para que los gobiernos locales y regionales dispongan de la autonomía financiera que necesitan para su gestión.

En todo caso, el limitado avance de los procesos de descentralización política retrasa la asunción de competencias y responsabilidades por parte de los gobiernos locales o regionales. Ello no siempre se debe a las tensiones políticas que suscitan los cambios en la distribución y el control de los recursos presupuestarios, sino que suele estar relacionado también con la necesidad de que la descentralización sea eficiente desde el punto de vista del gasto público, y vaya precedida de las reformas administrativas correspondientes. En este sentido, la descentralización política, en conjunto con la integración regional, introduce cambios importantes en la organización de la sociedad y en la forma de abordar la solución de los problemas económicos, políticos y sociales. Por razones de eficiencia económica y eficacia en la gestión, se necesitan marcos y unidades operativas de mayor espectro y dimensión, en los que las estrategias de desarrollo local tengan mayor cabida.

F. LA IMPLANTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

La implantación de la estrategia de desarrollo económico local en un territorio se enfrenta a las ventajas e inconvenientes señalados anteriormente, lo que implica que en cada caso concreto es necesario adaptarla a las condiciones propias de la región, comarca o ciudad de que se trate.

1. La estrategia de pequeños pasos

Entre las estrategias posibles, lo más aconsejable es adoptar una que permita reconstruir el sistema productivo a partir del potencial y de los conocimientos prácticos de la ciudad, comarca o región de que se trate. Las razones de esta recomendación tienen que ver con la eficiencia y la eficacia de las medidas adoptadas. En las ciudades, comarcas y regiones hay siempre conflictos entre los objetivos de eficiencia, equidad y protección ambiental. Por ello, cuando se define la estrategia de desarrollo local se pretende encontrar un conjunto de acciones que permitan lograr un equilibrio dinámico entre esos objetivos. En la práctica, dado lo limitado de los recursos, siempre hay que establecer prioridades entre los objetivos y las acciones, por lo que la preferencia otorgada a unos supone la restricción de los demás.

Así, cuando los intereses económicos se anteponen a los sociales y ambientales, la cohesión social y la conservación del patrimonio histórico y el medio ambiente funcionan como restricciones del proceso de crecimiento y cambio estructural. A su vez, cuando priman los objetivos sociales (como el erradicar la exclusión y la pobreza), la competitividad del sistema productivo y la conservación ambiental actúan como condicionantes del proceso de reequilibrio social. De esta manera, la contradicción entre objetivos económicos, sociales y ambientales no excluye la posibilidad de enfoques integrados y, en todo caso, reclama visiones cada vez más integradoras de los intereses en juego en cada territorio.

2. Compatibilidad de los instrumentos con el sistema institucional

La creación, diseño e implantación de instrumentos para el desarrollo local tienen que cumplir requisitos que afectan a las características técnicas, los aspectos financieros y la calificación de los promotores, elementos que los estudios de viabilidad deben establecer con precisión para evitar fracasos. Ante todo, es necesario que las autoridades locales y los promotores, en general, conciben las iniciativas y los instrumentos (centros, agencias, organizaciones intermedias) dentro de la estrategia global de desarrollo de la ciudad, comarca o región, ya que, de no ser así, carecerían de continuidad y no alcanzarían los objetivos a largo plazo que las acciones para el desarrollo se proponen.

Los instrumentos para el desarrollo económico local nacen con la vocación de satisfacer las necesidades del sistema de desarrollo local, por lo que sus características técnicas deben definirse en función de la viabilidad del proyecto. Entre los aspectos que hay que considerar destacan los siguientes: las condiciones económicas y la oferta de servicios de la ciudad, comarca o región; la identificación de la demanda de servicios por parte de las instituciones y empresas locales; la definición de las características de la oferta de servicios que se pretende dar con el instrumento de desarrollo; y la localización del centro o instrumento en la ciudad, comarca o región.

En lo que se refiere a los aspectos financieros del proyecto, conviene considerar, entre otras, las siguientes cuestiones: el plan de empresa del centro o agencia; los recursos humanos y financieros con que va a contar; los objetivos financieros del centro o agencia; las necesidades de préstamos o créditos que la puesta en marcha va a precisar para mantener la oferta de servicios; y la coherencia de los datos financieros con la estrategia y el comportamiento previsible de la demanda de servicios que ofrece el centro.

Por último, es necesario establecer algunas de las características que deben reunir los promotores y gestores de las organizaciones intermedias y de los instrumentos para el desarrollo empresarial. El éxito del proyecto se basa en el compromiso, la motivación y la continuidad de sus promotores, así como en el apoyo de las instituciones, empresas y líderes de opinión que forman la alta dirección de la ciudad (comarca o región). La persona responsable de la gestión y dirección, por su parte, debe tener capacidad emprendedora y, si es posible, experiencia en la gestión de organizaciones para el desarrollo local análogas a la que se desea poner en marcha.

3. Fomento de la capacidad empresarial y la innovación

Cada uno de los instrumentos del desarrollo local tiene una eficacia concreta, por lo que su utilización dependerá de las necesidades de cada región (comarca o ciudad). Pero el desarrollo económico local y, por tanto, el aumento de la productividad y la mejora de la posición competitiva de las regiones (comarcas y ciudades) están asociadas con la capacidad empresarial y la introducción de las innovaciones, por lo que las iniciativas locales tratarán de alcanzar estos objetivos. Como se dijo antes, cada tipo de territorio requiere un tratamiento específico y la utilización de instrumentos adecuados para resolver sus problemas concretos. Pero, en todo caso, la capacidad emprendedora y la introducción y adaptación de tecnologías son dos de los factores estratégicos para la creación y desarrollo de las empresas en una economía local. La mejora de la productividad y la competitividad de sus empresas y, por tanto, la modernización económica y social de la región (comarca o región) dependen de que ambos factores se combinen de la forma adecuada.

El desarrollo empresarial constituye una de las bases del desarrollo económico local. No se trata sólo de que el surgimiento y el desarrollo de las empresas faciliten la creación de empleo, sino, sobre todo, de que fomenten la regeneración del propio tejido productivo mediante la mejora de las capacidades de emprender y de gestionar y mediante la introducción y difusión de las innovaciones en el sistema productivo local. La innovación permanente es un elemento básico de las estrategias de desarrollo empresarial. La introducción de innovaciones en procesos, productos y organización, y la mejora del conocimiento (capacitación de los recursos humanos) en las organizaciones son la condición necesaria para aumentar la capacidad competitiva (mejora de la calidad del capital humano, cambio tecnológico, introducción de nuevos sistemas de gestión) y para

identificar nuevas oportunidades de negocio (nuevos clientes y proveedores, mejora de la competitividad en los mercados, entre otros). No obstante, para innovar es necesario desarrollar una adecuada capacidad empresarial y organizativa. Así, el fomento del desarrollo empresarial aporta fundamentalmente capacidades que permiten gestionar las organizaciones en un entorno incierto y turbulento.

La capacidad empresarial y organizativa se convierte en un factor estratégico en la transformación y modernización de los sistemas productivos locales, y su carencia constituye un problema en los procesos de reestructuración productiva, sobre todo en el caso de las regiones o territorios periféricos. Para competir, las empresas necesitan introducir innovaciones tecnológicas y, para hacerlo eficientemente, tienen que incorporar los nuevos estilos de dirección y de gestión empresarial. Ambos factores son, por lo tanto, necesarios, pero en diferente medida. Cuando una región (comarca o ciudad) no genera suficiente tecnología, se ve obligada a adquirirla, aunque en general no tiene por qué encontrar dificultades insalvables para ello. Sin embargo, de todos modos debe disponer previamente de la capacidad empresarial que le permita asimilar la tecnología y rentabilizar las inversiones que realiza. Por tanto, la elevación del nivel tecnológico está condicionada por el aumento del grado de organización de las empresas y del territorio.

4. Impulso de las redes de empresas

El centro de gravedad de la estrategia de desarrollo endógeno es generar las externalidades que permitan rendimientos crecientes en los sistemas productivos locales y, por tanto, el desarrollo económico de las regiones (comarcas o ciudades). Ello puede conseguirse no solo mediante la constitución de grandes empresas competitivas, sino también mediante agrupamientos territoriales o sistemas de pequeñas y medianas empresas. Por tanto, las iniciativas que tratan de impulsar la formación de redes de empresas se han convertido en uno de los ejes centrales de las estrategias de desarrollo económico local.

Además, los procesos de innovación en el nivel local y regional sólo funcionan cuando se producen fuertes vinculaciones entre las actividades industriales y de servicios, que den lugar a redes que contengan diferentes tipos de tecnología, métodos de gestión, formas de financiación y calificación de los recursos humanos. El dinamismo de una región (comarca o ciudad) depende de la densidad y calidad de estas redes, ya que ello permite crear mayores flujos de información y conocimiento, lo que, en definitiva, favorece el aumento de la productividad y la competitividad territorial.

Las iniciativas para el desarrollo económico local, por tanto, se proponen mejorar e intensificar las relaciones entre las empresas que forman el tejido productivo local. Para ello, la formación de espacios en que se fomente el encuentro

entre empresarios y se favorezcan los acuerdos y la formación de redes, como recintos feriales o ferias sectoriales, se ha convertido una necesidad.

5. Los acuerdos para el desarrollo económico local

La estrategia de desarrollo económico local se basa en la existencia y formación de sistemas de relaciones económicas, sociales y políticas y redes de empresas y actores, que se transforman en el núcleo del dinamismo económico de la región (comarca o ciudad). Las redes de actores que permiten la organización del sistema productivo y del territorio, son el instrumento por medio del cual la región (comarca o ciudad) conoce la realidad económica y su problemática, y da soluciones estratégicas que le permiten intervenir en los procesos de crecimiento y cambio estructural. Las regiones (comarcas o ciudades) se han convertido, de esta forma, en organizaciones conocedoras de las relaciones de competencia que tienen con otras regiones (comarcas o ciudades) y, por tanto, con la política de desarrollo económico local intentan mejorar su posición competitiva en un contexto cada vez más globalizado.

La eficacia de las acciones reside en el acuerdo de los actores para el desarrollo local. El conocimiento y la capacidad de acción solo son posibles si la sociedad local organizada es capaz de mantener el compromiso y la cooperación entre los agentes económicos, sociales y políticos para alcanzar las metas de desarrollo económico. Para que las acciones puedan llevarse a cabo, es necesario que los acuerdos entre los actores que forman las diferentes redes locales sean perdurables. Por ello, la planificación estratégica se ha convertido en un instrumento singular en la estrategia de desarrollo endógeno, ya que a partir del acuerdo inicial se suceden necesariamente acuerdos en lo relativo a diagnóstico, objetivos, estrategia, acciones y evaluación de resultados. Cuando una región (comarca o ciudad) resulta atractiva para la localización de empresas externas, la red de actores locales es de gran utilidad en la negociación con la gran empresa y, sobre todo, en el establecimiento de acuerdos de planificación entre la gran empresa y los gobiernos territoriales. En esos acuerdos se expresa el compromiso de las organizaciones públicas y privadas de alcanzar los objetivos del plan de desarrollo local y se indica la cuantía y forma de los incentivos, así como los compromisos del gobierno local y de las empresas externas.