

LOS PROCESOS DE DESARROLLO LOCAL DESDE LA PERSPECTIVA EUROPEA: GÉNESIS Y TRANSFORMACIÓN*

Juan Carlos Rodríguez Cohard**

Recibido: agosto 13 de 2009

Aprobado: octubre 12 de 2009

RESUMEN

El artículo muestra cómo los procesos de desarrollo local se han articulado desde la participación de la población local y la introducción de innovaciones en la función de producción territorial. La cooperación, el cambio institucional y un sistema urbano adecuado han sido las claves de la aparición de los sistemas productivos locales. Tras una breve discusión conceptual sobre diferentes aspectos del desarrollo, se realiza el análisis con las principales teorías basadas en los estudios de casos europeos, así como de las políticas implementadas para conseguir el mantenimiento de la ventaja competitiva alcanzada en el paradigma de la globalización, con diferente suerte, según la capacidad de adaptación de cada territorio al entorno. Las conclusiones muestran cómo la ventaja competitiva alcanzada debe estimularse con la continua adaptación local a la competencia de otros ámbitos territoriales.

PALABRAS CLAVE

Desarrollo local, sistema productivo local, innovación, cambio institucional, territorio, políticas de fomento.

CLASIFICACIÓN JEL

R11; O16; O43; L26.

CONTENIDO

Introducción; 1. Conceptos de desarrollo; 2. ¿Qué es el desarrollo local?; 3. Organización de los procesos de desarrollo local; 4. Instrumentos para el fomento, mantenimiento y cambio; 5. Conclusiones; 7. Bibliografía.

* El artículo es producto de la investigación del autor durante los últimos 15 años sobre los procesos de desarrollo local en regiones urbano-rurales. Es una reflexión general con los planteamientos teóricos más recientes en el desarrollo económico local, pero no está ligada a un proyecto de investigación concreto, sino que es producto del conocimiento acumulado en varios proyectos y trabajos de investigación y transferencia de resultados de investigación a la sociedad durante mi actividad docente e investigadora en la Universidad de Jaén y también de las discusiones con los alumnos de posgrado, así como de los debates en diferentes congresos internacionales y estancias en Universidades de Europa y América Latina.

** Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Málaga, España. Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales, con premio extraordinario, por la Universidad de Jaén, España. Profesor titular de Universidad en el Departamento de Economía y Director del Máster Oficial Interuniversitario en Economía y Desarrollo Territorial, Universidad de Jaén, España. Miembro del Grupo de Investigación Economía Aplicada Jaén (SEJ-142). Dirección Postal: Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas, Universidad de Jaén, Campus Las Lagunillas, 23071-Jaén, España. Teléfono: 0034 953212069. Correo electrónico: jccohard@ujaen.es

LOCAL DEVELOPMENT PROCESSES FROM A EUROPEAN PERSPECTIVE: GENESIS AND TRANSFORMATION

ABSTRACT

The article shows how the processes of local development have been articulated since the participation of the local population, and the introduction of innovations in the function of territorial production. The cooperation, the institutional change and a suitable urban system have been key to the appearance of the productive local systems. Through a brief conceptual discussion about different aspects of development, the analysis is made with its main ideas based on the analysis of cases in Europe, as it is also with the politics implemented for obtaining the competitive advantage reached in the paradigm of globalization, with different luck, according to the capabilities of adaption of each territory. The conclusions show how the competitive advantage reached should stimulate itself with constant local adaptation in competition with other territorial areas.

KEY WORDS

Local development, local productive system, innovation, institutional change, territory

JEL CLASSIFICATION

R11; O16; O43; L26.

CONTENTS

Introduction; 1. Development concepts; 2. What is local development? ; 3. Organization of local development processes; 4. Instruments for the promotion, maintenance and change; 5. Conclusions; 7. Bibliography.

OS PROCESSOS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL DESDE UMA PERSPECTIVA EUROPÉIA: GENESIS E TRANSFORMAÇÃO

RESUMO

O artigo mostra como os processos de desenvolvimento local têm articulado desde a participação da população local e a introdução de inovações na função de produção territorial. A cooperação, o cambio institucional y um sistema urbano adequado tem sido claves para a participação dos sistemas produtivos locais. Depois de uma breve discussão conceptual sobre diferentes aspetos do desenvolvimento, se faz o analise com as principais teorias baseadas nas análises de casos europeus, assim como as políticas usadas para conseguir a manutenção da vantagem competitiva alcançada no paradigma da globalização, com diferente sorte, segundo a capacidade de adaptação de cada território ao entorno. As conclusões mostram como a vantagem competitiva alcançada deve ser estimulada com a contínua adaptação local à competência de outros âmbitos territoriais.

PALAVRAS-CHAVES

Desenvolvimento local, sistema produtivo local, inovação, cambio institucional, território.

CLASSIFICAÇÃO JEL

R11; O16; O43; L26.

CONTEÚDO

Introdução; 1. Conceptos de desenvolvimento; 2. Que é o desenvolvimento local? 3. Organização dos processos de desenvolvimento local; 4. Instrumentos para o fomento, manutenção e cambio; 5. Conclusões; 7. Bibliografia.

INTRODUCCIÓN

Desde los últimos treinta años se vienen realizando estudios sobre el desarrollo local en Europa. El trabajo compartido por diferentes escuelas de pensamiento de distintas especialidades¹ ha permitido relanzar la importancia del ámbito espacial en algunas disciplinas donde estaba algo apartado de la corriente principal, como es el caso de la economía. Ha sido a través del estudio de casos como se han forjado algunas teorías que han conducido a nuevos descubrimientos, entre las que se encuentran la del distrito industrial (Becattini, 1979) y el entorno innovador (Aydalot, 1986), que han revolucionado las políticas de desarrollo territorial en Europa y en el mundo, junto con los análisis desde una perspectiva empresarial (Porter, 1990) o desde la perspectiva de la teoría del desarrollo endógeno (Vázquez, 2002). Entre todos estos enfoques se ha otorgado al territorio un nuevo papel en el ámbito socioeconómico que no tenía en la literatura. De esta manera el territorio trasciende el ámbito físico y se define como un entramado de recursos físicos, sociales, culturales e institucionales que pueden ponerse en funcionamiento para generar riqueza y empleo.

El objetivo del presente trabajo es identificar cuáles son los mecanismos sobre los que se articulan los procesos de desarrollo local de acuerdo con lo observado por los análisis de casos realizados hasta el momento y a la luz de la teoría del desarrollo endógeno. Para ello, se dedica especial atención a cómo se han organizado los procesos de desarrollo local y cuáles han sido las variables que han permitido su formación y transformación, fundamentalmente, a lo largo de la segunda mitad del siglo XX. Después de esta introducción, se debaten diferentes conceptos de desarrollo para

presentar, en un tercer epígrafe, qué entendemos por desarrollo local. En la última sección del trabajo se realiza una discusión sobre la política de desarrollo local y sus instrumentos de fomento, en un momento especialmente delicado como es la crisis de principios del siglo XXI. Para terminar se presentan las conclusiones.

1. CONCEPTOS DE DESARROLLO

En primer lugar, tenemos que advertir que la palabra desarrollo, entendida en términos económicos, significa crecimiento del ingreso por habitante en un territorio determinado, sea éste un país, un conjunto de Estados, una región o una ciudad, a lo que hay que añadir ciertos cambios estructurales y transformaciones sociales (Kuznets, 1965). Esta es una definición de desarrollo clásica, es decir, aceptada por todos, que implica un proceso, por tanto, de mejora del bienestar de la sociedad en su conjunto, la cual se adapta mediante nuevas formas de organización y de gestión, también mediante nuevas formas de producción, al mundo en el que se desenvuelve, obteniendo mejoras en la calidad de vida, derivadas de los aumentos de productividad que generan los cambios mencionados y, por tanto, con la obtención de mayores ingresos con un esfuerzo medio menor y la apertura de mayores posibilidades de prosperidad para las generaciones futuras.

Bajo el paradigma de esta definición de desarrollo el mundo se dividía en dos bloques: los países desarrollados y los países subdesarrollados, hoy llamados mayoritariamente en vías de desarrollo. Así, tradicionalmente, cuando en economía se habla de desarrollo o economía del desarrollo se piensa básicamente en la economía internacional o de cómo hacer para que aquellos países que son po-

1 La escuela italiana de distritos industriales, liderada por Becattini, las francesas del *milieu innovateur* (Aydalot) y de la teoría de la proximidad (Gilly), las españolas del desarrollo endógeno (Vázquez Barquero) y los sistemas productivos locales (Ybarra) o la americana de los clusters (Porter), entre otras.

bres dejen de serlo para emular el funcionamiento institucional de los países industrializados, que es otra forma de llamar al desarrollo, es decir como sinónimo de industrialización. Así, durante los años 50 y 60 del siglo XX, la economía se debatía entre los modos de desarrollo agrarios, normalmente ligados a los países pobres, y los modos de desarrollo industriales, relacionados con los países ricos, que ya habían realizado los cambios estructurales necesarios para transformarse en una sociedad moderna, esto es industrial y, a la vez, urbana, donde encontramos la relación inseparable entre urbanización, desarrollo e industrialización que presidió el cambio social de los países occidentales durante el siglo XX, y parte del XIX, y que ha marcado buena parte de las políticas de ayuda al desarrollo, que han sido aplicadas sin mucho éxito por los países pobres dentro de una lógica de acumulación de capital y espera automática de obtención de rendimientos del producto nacional de cada país, inspiradas en el modelo Harrod-Domar (Harrod, 1939; Domar, 1946).

Por lo tanto, el nombre desarrollo está muy ligado a lo internacional, tanto es así que los *programas de ayuda al desarrollo* de cada país o de la Unión Europea, por ejemplo, los utilizan como estímulo de sus relaciones con los países más pobres y dentro de una política de solidaridad, junto a la idea de cooperación y lucha contra la pobreza a escala mundial.

Sin embargo, últimamente el tan bien conocido por todos *Desarrollo* aparece ligado entre otros al adjetivo *local*. De aquí se produce una enorme confusión entre muchos técnicos que trabajan precisamente en la materia y también entre algunos políticos que estimulan el desarrollo local desde diferentes ámbitos. La razón de esta confusión estriba en lo relativamente nuevo del adjetivo local ligado al nombre desarrollo y, sin embargo, la rápida puesta en marcha, en algunos países de manera generalizada, de políticas con este enfoque, como consecuencia, sin duda, del impulso que han recibido desde las instancias supranacionales en Europa

y desde organismos internacionales interesados por el bienestar socioeconómico y el empleo en el resto del mundo, como la Organización Internacional del Trabajo, la Organización de Naciones Unidas o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Este decidido impulso y su gran alcance –derivado de la gran cantidad de fondos financieros dispuestos para su uso en el caso europeo– ha desencadenado la necesidad de implementar las políticas de desarrollo territorial con recursos humanos –políticos y técnicos– sin tiempo para comprender una nueva forma de actuación de política socioeconómica y, por tanto, sin entender las posibilidades que las nuevas formas de articulación político-financieras ofrecen para la mejora del bienestar de los ciudadanos a largo plazo, reduciendo considerablemente sus efectos positivos, como explicaremos más adelante.

Pero es que, además, el término desarrollo se viene acompañando de otros adjetivos que, dentro de una búsqueda de objetivos y actuaciones parecidas o a veces iguales a las que persiguen las políticas de desarrollo local, contribuyen a crear una confusión generalizada en quienes se acercan al análisis de las cuestiones de desarrollo económico y de las políticas que se aplican para mejorar la situación de la población en cualquier parte del mundo.

Así, podemos encontrar, entre otros, los siguientes: desarrollo territorial, desarrollo regional, desarrollo local, desarrollo endógeno, desarrollo sostenible o desarrollo humano o a escala humana. Muchas veces todos ellos se usan indiferentemente para referirse a la misma realidad, y al tener matices diferentes se distorsionan a largo plazo los efectos de las posibles políticas al no identificar bien, por parte de los implementadores de las mismas, los objetivos que se deberían perseguir o, por lo menos, los objetivos que los diseñadores de las políticas –la mayoría de las veces situados en el ámbito supranacional, nacional o regional– pretenden que los gestores de la política de desarrollo local consigan.

Distinguiremos entonces unos de otros para clarificar el concepto en el siguiente apartado²:

1. Desarrollo territorial: sitúa el término desarrollo en cualquier espacio físico, normalmente se refiere a un ámbito mayor que una localidad y menor que una región, pero podría ser cualquier espacio, ya sea un continente, país, comarca, localidad o incluso un barrio. Se refiere, por tanto, a un espacio que se puede concretar al realizar el análisis práctico, pero en realidad hace referencia más bien a los métodos empleados para llevar a cabo el análisis del diagnóstico de la situación y la implementación de políticas para coadyuvar al proceso de desarrollo. Dichos métodos los describiremos más adelante.
2. Desarrollo regional: más específico que el anterior se refiere al desarrollo en una región tradicional, lo que hoy son las Comunidades Autónomas en España o, más general, las regiones NUTS II³ en términos europeos, donde normalmente se llevan a cabo las principales actuaciones de la política regional europea. El desarrollo regional tiene un recorrido largo desde el punto de vista teórico, cuyos inicios pueden remontarse al siglo XIX, con los trabajos de Von Thünen (1826), y desde el punto de vista de la política económica tiene un ámbito claro desde el que se observa con claridad el concepto: las regiones tradicionales.
3. Desarrollo local: lo trataremos más extensamente, como supondrá el lector, pero aclararemos aquí que se trata de un concepto de desarrollo que pretende contar con la población local para llevar a cabo sus propuestas de política económica, por un lado, o también podría ser entendido como el desarrollo de localidades específicas, independientemente del origen del proceso.
4. Desarrollo endógeno: significa desarrollo desde dentro. Se trata de un concepto que entiende la función de producción del territorio como la conjugación de todos los factores de que dispone y que le permiten iniciar un proceso de crecimiento y cambio estructural sin contar con intervención externa. Normalmente los procesos de desarrollo endógeno se encuentran solapados con otras actuaciones de política económica y participación de empresas externas, pero se entiende que existe un proceso de desarrollo endógeno cuando las principales actuaciones parten de recursos locales. Esta percepción integra tres dimensiones: económica, institucional y política (Vázquez, 2002).
5. Desarrollo sostenible: implica el concepto de durabilidad, es decir, la búsqueda de que el desarrollo permanezca en el tiempo gracias a no consumir los recursos con los que se produce. Esta percepción va más allá de la terminología del desarrollo local y se enmarca dentro de una dimensión global. No obstante, la durabilidad del recurso puede verse también desde la óptica local, ya sea por el mantenimiento de los recursos naturales, culturales o cualesquiera otros, para impedir que se consuman sin capacidad de regeneración durante el proceso de desarrollo, como por ejemplo sería el caso de la contaminación de un manantial que envasa agua mineral como una de las fuentes de riqueza local.
6. Desarrollo humano: concepto que se introduce recientemente tras el enfoque de las capacidades humanas como clave en los procesos de desarrollo. Según Sen (2000): "la creación de

2 Para una clasificación y definición más exhaustiva véase Boisier (1999) y Vázquez (2007).

3 Son las siglas en francés de Nomenclatura de las Unidades Territoriales Estadísticas. Tienen 3 niveles, que en España se refieren a las provincias, en Francia a los departamentos... (NUTS III), las comunidades autónomas en España, Regiones en Francia... (NUTS II) y grupos de NUTS II (NUTS I), que en el caso del sur de España, se constituye por Andalucía, Murcia, Ceuta y Melilla, los Länder en Alemania o Regiones en Bélgica, Gales, Escocia o Irlanda del Norte son NUTS I, también.

oportunidades sociales hace una contribución directa a la expansión de capacidades humanas y la calidad de vida. La expansión de la atención a la salud, la educación, la seguridad social contribuye directamente a la calidad de vida de la gente y a su desarrollo personal". Pensado principalmente como elemento para la reducción de la pobreza se utiliza combinado con las políticas de desarrollo que surgen de los conceptos antes reseñados.

En definitiva, el concepto de desarrollo se aborda desde diferentes perspectivas, siempre buscando una mejora en el bienestar de los ciudadanos y de la capacidad de cada territorio para generarlo de manera duradera. Con él se pretende unas veces reducir disparidades entre comunidades y otras tratar de que se aprovechen mejor las capacidades endógenas para llevar a cabo procesos de cambio social y económico que permitan a cada sociedad recorrer su senda de crecimiento con los mejores resultados posibles, utilizando adecuadamente sus recursos y con la inteligente combinación de aquellos que pudieran provenir del exterior.

2. ¿QUÉ ES EL DESARROLLO LOCAL?

El desarrollo local, como es entendido normalmente por quienes se dedican a aplicar políticas bajo este paradigma, está basado en factores locales. Así lo indicaban ya Coffey y Polése (1984) al defender que cuando se añadía el adjetivo local al término desarrollo implicaba una segunda interpretación cuya connotación no es puramente espacial, sino que lleva al proceso por el que se lleva a cabo una acción desde la población local, por oposición a la que lleva a cabo un agente externo. En este sentido, recogen la corriente expresada en Stöhr y Taylor (1981) cuando se propone el desarrollo desde abajo por oposición al que viene impuesto o gestionado por instancias ajenas al ámbito local. De esta manera, también el desarrollo local se

puede conceptualizar como desarrollo endógeno (Vázquez, 2002 y 2005).

En este sentido, implica la utilización de recursos o factores locales, ya sean de carácter económico, humano, institucional o cultural, a lo que se denomina potencial de desarrollo de la comunidad. Por tanto, el desarrollo local, más que referirse a los atributos físicos o geográficos se refiere más bien -especialmente en sus acepciones iniciales, esto es, durante los años ochenta- a los atributos sociales y de comportamiento que una comunidad pone en juego para hacer frente al proceso de desarrollo. El componente más importante -y más escaso- es el conocimiento, más que el *stock* de capital.

Así, el desarrollo local se distancia de las interpretaciones más antiguas del desarrollo económico y anticipa la corriente más moderna del crecimiento económico endógeno, donde el conocimiento es una de las variables clave del desarrollo, como muestran Lucas (1988), al plantear la acumulación del capital humano como el origen de los crecimientos de la productividad en todos los factores, y Romer (1990), al demostrar que el cambio tecnológico derivado de la inversión en investigación y desarrollo junto con la mejora del capital humano genera efectos desbordamiento del conocimiento de unas empresas sobre otras, desencadenando externalidades positivas y, como consecuencia, mayor crecimiento⁴.

La segunda variable importante en el concepto es la capacidad local para llevar a cabo empresas. De hecho, las primeras políticas de desarrollo local se proponen para estimular el desarrollo empresarial, lo que vincula esta línea de la economía del desarrollo con las investigaciones y estudios de la Economía Industrial, ya que mayoritariamente se trató en principio de empresas industriales, en la línea de la identificación de desarrollo con industrialización comentada más arriba, y el paso de un modo de desarrollo agrario a otro industrial. Tanto

4 Lo que se está traduciendo en políticas generalizadas de apoyo a la innovación, a la investigación y al desarrollo de nuevas ideas, como luego veremos.

es así que algunos de los primeros estudios sobre desarrollo local en España (Vázquez, 1983 y 1987), y en el resto del mundo (Arrow, 1988; Quévít, 1986), trataban el asunto bajo los epígrafes de industrialización en áreas rurales, es decir bajo la premisa del cambio desde la agricultura hacia la industria⁵.

La conjunción del estímulo del conocimiento y del desarrollo empresarial es lo que ha originado un conjunto de actuaciones para su estímulo que es lo que podemos calificar como política de desarrollo local. Hay que advertir, si el lector no lo ha hecho ya, que el conocimiento aplicado a un producto o a un proceso en el mercado, esto es a una empresa en sentido amplio, es lo que denominamos innovación⁶.

Resumiendo, lo que llamamos desarrollo local surge en un momento histórico concreto cuando una colectividad territorial, por iniciativa propia, puede encontrar nuevas ideas y proyectos –cuando innova– que le permiten utilizar sus recursos y encontrar soluciones competitivas a sus problemas de crecimiento. La capacidad de liderar el proceso es lo que termina calificando el hecho de desarrollo local o desarrollo endógeno. El resultado es que la introducción de innovaciones permite al territorio competir en los mercados nacionales e internacionales, cuando antes sólo lo hacía en el ámbito local o regional o su presencia en mercados mayores era marginal.

3. ORGANIZACIÓN DE LOS PROCESOS DE DESARROLLO LOCAL

El origen de las experiencias de desarrollo local tuvo en cada territorio características propias, según la historia productiva y la dotación inicial

de recursos de cada área. No obstante, existen algunas pautas de comportamiento común que se han podido identificar en los análisis de casos que se han venido dando desde finales de los setenta en Europa. En general, los procesos de desarrollo local se han creado en lugares que reúnen condiciones de desarrollo agrícola que han permitido consolidar ciertos mecanismos de acumulación de conocimientos económicos y tecnológicos para aplicarlos al cambio estructural de la economía. Cuentan con experiencia en la comercialización de productos agrícolas y cierto conocimiento de los mercados nacionales.

Por otra parte, estas economías locales contaban durante mediados del siglo pasado con una gran riqueza de recursos humanos locales ociosos, como consecuencia del cambio en el modo de desarrollo: esto es producto del paulatino descenso de la actividad agraria en contraposición con el lento desarrollo industrial y de servicios en las áreas rurales y apartadas de los grandes centros de producción, como expusimos más arriba, lo que les facilitó la oferta de productos al mercado con costos reducidos en una etapa en la que la demanda se expandía por encima de las posibilidades de la oferta para atenderla y en la que el comercio internacional no tenía las dimensiones actuales, lo que mantenía la competencia en niveles inferiores a los experimentados en las últimas décadas del siglo XX.

La disponibilidad de mano de obra abundante y barata ha sido una de las características de los procesos de organización espontánea del desarrollo local. La población de los municipios en los que se ha experimentado este proceso es relativamente joven, lo que ha hecho posible su disposición para iniciar y mantener el cambio productivo que,

5 Durante esos años también surgieron las primeras aportaciones sobre los sistemas productivos locales, distritos industriales, entornos innovadores y, más adelante, ya desde los años noventa, la de los clusters, sobre los que nos detendremos en los epígrafes siguientes.

6 De hecho, las políticas de desarrollo local son políticas de innovación en su sentido más amplio. En un sentido más específico, las regiones y localidades que aplican políticas de desarrollo local desde sus comienzos llevan aplicando políticas de innovación desde hace más de 20 años, como por ejemplo en España El País Vasco o la Comunidad Valenciana. Véase, por ejemplo, Alfonso (2002) para éstos y otros casos en la Unión Europea.

en fases posteriores del proceso de desarrollo ha atraído, incluso, mano de obra de localidades y comarcas próximas. Este contingente de trabajadores contribuye a mantener el sistema productivo local en momentos de expansión de la demanda, lo que otorga una gran flexibilidad productiva a las empresas locales y al tejido productivo en su conjunto, ya que se ajusta por sí solo gracias al diferencial de éxito competitivo que tiene sobre los demás territorios cercanos.

Esta utilización de la mano de obra ha supuesto uno de los puntos más fuertes sobre los que se ha apoyado el proceso de desarrollo local en la mayoría de los casos analizados por los distintos investigadores en este campo en Europa. La productividad alcanzada por los recursos humanos ha sido, por lo tanto, determinante, pero, además, se ha visto impulsada por la elevada intensidad de su uso. Es decir, la tasa de actividad de la población local –población dispuesta a trabajar– ha sido mucho más elevada que en otras localidades donde no se han experimentado procesos similares.

La intensidad de utilización de la mano de obra se ha visto acompañada de salarios más bajos que en la mayoría de las ciudades grandes, lo que favoreció la aparición del proceso y, sobre todo, su mantenimiento en períodos de crisis. Por esto, las localidades donde han tenido éxito los procesos de desarrollo local tienen menores tasas de desempleo. En realidad, la mano de obra local, en muchas ocasiones, se ha adaptado paulatinamente a realizar nuevas actividades: desde la dedicación exclusiva al sector agrario y la compatibilización de las actividades agrícolas e industriales al abandono de la agricultura y la entrega más completa a la fabricación y gestión comercial del proceso de producción local.

La adaptación de la mano de obra local al proceso de desarrollo territorial se ha producido lentamente, sin un cambio drástico en el modo de producción. A esto ha contribuido su cualificación técnica, que, aunque baja en relación con la mano

de obra de los grandes centros nacionales de producción, ha permitido realizar las tareas que el tipo de industria local requería, porque en la mayor parte de los casos han sido producciones relacionadas con la historia productiva local. Es decir, su conocimiento técnico ya se encontraba difundido en la sociedad local, como por ejemplo ha sucedido en los casos de la confección, fabricación de muebles o calzado en diferentes territorios de España o Italia, entre otros.

En cualquier caso, conforme avanza el proceso de desarrollo local la población va adquiriendo nuevas cualificaciones en el mismo puesto de trabajo, como consecuencia de la incorporación de tecnología, y del propio aprendizaje individual que, por otra parte, también contribuye a mejorar el proceso productivo, a aumentar la productividad y, como trataremos más adelante, también crea oportunidades de acceso a la función empresarial para los trabajadores locales más dinámicos.

Sin embargo, la consolidación del proceso de desarrollo no puede producirse sólo gracias a unas ventajas productivas en factores básicos, como los bajos salarios, si bien han actuado como uno de los principales mecanismos de inicio en los procesos de organización espontánea del desarrollo local, como expusimos más arriba. Las empresas locales han tenido que aumentar la productividad y mejorar la competitividad en los mercados de productos, con la combinación de tecnología y capital, precisa para mantenerse en el mercado con unos costos reducidos. Esto les ha obligado a disponer de los flujos de información técnica y comercial necesaria en un mundo cada vez más competitivo y globalizado.

De acuerdo con la teoría del ciclo de vida del producto (Vernon, 1966), en las etapas iniciales del proceso de desarrollo local se introducen innovaciones en el territorio que permiten la organización de nuevas formas de producción, la aparición de nuevos productos o la entrada en nuevos mercados. En esta fase inicial son determinantes los bajos costos de producción, pero también las ca-

pacidades empresariales y de gestión para entrar en ámbitos diferentes, así como las capacidades innovadoras de la población local para adaptarse a nuevas formas de organización de la producción. En la fase de expansión, las opciones estratégicas son determinantes para el futuro de la producción local. La elección premeditada o inconsciente de una estrategia de reducción de costos o una estrategia de diferenciación va a determinar el futuro a largo plazo del proceso de desarrollo local. En ambos casos puede servir para garantizar la expansión del sistema productivo local, que ya está situado en el mercado en una buena posición, pero sólo la segunda opción va a determinar su mantenimiento en el mercado a largo plazo.

A la luz de la experiencia europea (Ybarra, 2006) podemos distinguir cómo los procesos de subcontratación y/o de relación interempresarial han servido en algunos casos como mecanismo de innovación, donde la cooperación ha permitido la supervivencia de las experiencias de desarrollo local ligadas al concepto de distrito industrial, mientras que en otros casos la cooperación se ha limitado a la búsqueda del abaratamiento de costos directos de producción, vía precios. El segundo de estos casos mayoritariamente ha tenido muchos más problemas de supervivencia y de mantenimiento de prosperidad en el momento de mayor apertura comercial desde finales de siglo, especialmente porque estos procesos de elección estratégica se han orientado tanto hacia la defensa de los costos, como hacia la capacidad para elegir nuevas combinaciones de factores que permitan competir en ámbitos diferentes dentro de la especialización interterritorial del trabajo.

La fase de madurez en el sistema productivo local llega con la ruptura de las ventajas competitivas adquiridas en el momento de su nacimiento. Aquellos territorios que optan por la búsqueda de la innovación, dentro de un mecanismo endógeno (Maillat, 1995), como sugiere la teoría del entorno

innovador (Aydalot, 1986), superan el proceso de declive de su ciclo de vida, logrando una nueva expansión de la producción, como ha sucedido en el caso de la región del Jura suizo durante los años noventa, ligado a la microelectrónica (Maillat, Nemeti y Pfister, 1995) o en el caso de Macael en España, con nuevos productos relacionados con la industria del mármol y la expansión de la construcción en el mundo durante los primeros años del siglo XXI. Otros, como el caso del distrito de Vicenza, en Italia, ligado a la orfebrería, están lidiando con la competencia global gracias a procesos de *upgrading* en servicios de atención al cliente, diseño y respuesta rápida con nuevos posicionamientos en el mercado mundial, no sin sufrir los inevitables ajustes de empresas y empleo (Crestanello, 2009); de la misma manera están adaptándose los productores artesanos de Los Villares en Jaén –España– (Rodríguez, 2002). Sin embargo, otros que recurran a la estrategia de reducción de costos pueden encontrarse con límites a la misma, por lo que pueden terminar desapareciendo, como algunos ejemplos de desarrollo económico ligado a los sectores de la confección de ropa en el sur de Europa.

Por lo tanto, la clave del mantenimiento en el mercado de los sistemas productivos locales a largo plazo no puede descansar sólo en los costos de producción, sino, con toda seguridad, en los ajustes estructurales que permitan diferenciar las producciones locales, la incorporación de nuevas tecnologías, y los cambios organizativos que hagan más competitivas a las empresas locales. Así, los territorios con procesos de desarrollo endógeno se adaptan a la división internacional del trabajo, mediante un aumento de la flexibilidad de sus tejidos productivos y con una adecuada innovación de sus empresas. Estas pautas de comportamiento han sido espontáneas -aunque los organismos públicos están empezando a plantear programas y políticas de desarrollo local para su fomento-, y su mayor o menor éxito para el desarrollo de regiones y países

depende de la generalización del proceso y de la capacidad de las comunidades locales para estimular la aparición de procesos de desarrollo local⁷.

En un proceso de desarrollo local, uno de los elementos clave, además de la innovación, como ya se ha dicho, es la cooperación, consciente o inconsciente de los ciudadanos y las empresas, que contribuye a difundir, entre otras variables, el conocimiento, creando efectos desbordamiento, apuntados por Romer (1990) dentro de la teoría del crecimiento endógeno, y analizados fundamentalmente por la teoría de los distritos industriales (Becattini, 1979), que plantea la innovación como resultado de la cooperación de los actores locales. Estamos hablando entonces de una innovación endógena, dentro de la línea que defiende la teoría de los entornos innovadores, como resultado de las relaciones que se producen dentro de la sociedad local, que generan externalidades positivas de tipo socioeconómico. Así, el conocimiento de la actividad productiva local se puede tornar específico (Colletis y Pecqueur, 1995), suponiendo de esta manera un factor no sólo de competencia espacial, sino también de atracción empresarial, gracias al aprovechamiento del conocimiento de tipo contextual (Becattini y Rullani, 1996), que se genera en el territorio, materializándose en otros aspectos en una mano de obra especializada y en empresas con dominio de fases específicas dentro del proceso de producción sectorial.

Los elementos cooperativos permiten la coordinación de la división del trabajo y contribuyen a la integración del sistema y a la difusión del conocimiento tácito, mientras que las fuerzas competitivas lo mantienen flexible e innovador. La clave del éxito del proceso de desarrollo local está en encontrar un equilibrio entre la cooperación y la competencia, que son las variables en las que se apoya la ventaja competitiva local (Dei Ottati, 1996). Esta estructura sistémica está relacionada con el sentido de pertenencia a una comunidad, con intereses comunes entre trabajadores y empresarios y con la existencia de mecanismos culturales –institucionales– que transmiten en la red el conocimiento mercadotécnico. La madurez del sistema permite su expansión, integrando nuevos nodos –nuevas empresas de otros territorios–, lo que puede conceder un cariz global, con nuevos cooperadores, pero también con nuevos y grandes competidores, poniendo en peligro la capacidad de adaptación de los proveedores locales y reduciendo por tanto la ventaja competitiva⁸.

Siguiendo este proceso, los sistemas productivos locales o los distritos industriales pueden integrarse en *clusters*, entendidos como agrupaciones de empresas que guardan alguna relación entre sí, pero que no tienen por qué compartir una historia de desarrollo económico e institucional común y no tienen por qué estar localizadas en un territorio determinado, dentro de unas fronteras más o me-

7 El proceso que aquí se está explicando se ha llevado a cabo sin intervención pública o al menos sin intervención pública que tuviera como objetivo el desarrollo de un sistema local de empresas en un determinado territorio para crear empleo territorializado. Las políticas que se han llevado a cabo en Europa durante los años sesenta, setenta y ochenta mayoritariamente han sido sectoriales. Sólo unas actuaciones piloto de estudio de estos fenómenos permitieron extraer mecanismos comunes, que han servido para crear un conjunto de actuaciones que podemos denominar "política de desarrollo local". No creo que exista ningún caso de desarrollo local en Europa que haya surgido sólo desde el estímulo público y que haya supuesto un cambio estructural determinante en una región o localidad para que podamos calificarlo de ejemplo de desarrollo local dirigido (por oposición a espontáneo), incluyendo la iniciativa comunitaria Leader, que ha sido el más destacado ejemplo de actuación pública para el desarrollo local. Sin embargo, de los estudios de estos casos se han podido extraer mecanismos de funcionamiento (convertidos en actuaciones de política económica local) para poder contribuir a un mejor desenvolvimiento de otros sistemas de empresas que han mejorado la capacidad competitiva y el desarrollo de localidades y regiones en Europa, y que ha sido asumido como una política de desarrollo adecuada por los principales organismos internacionales con competencias en desarrollo económico.

8 Véase Porter (1990) para un análisis de las ventajas competitivas de los territorios, desde la perspectiva del análisis estratégico y de la Economía de la Empresa, de acuerdo con el aprovechamiento de las economías externas, en la línea de los trabajos de desarrollo local de la teoría de los distritos industriales y los entornos innovadores.

nos delimitadas. Se trata, por tanto, de relaciones entre actores locales y otros externos, pero que contribuyen al funcionamiento del sistema local, como consecuencia de la apertura productiva del territorio y la integración de empresas externas dentro de la función de producción endógena. La teoría de la proximidad (Bellet, Colletis y Lung, 1993) en su análisis de los territorios dentro del proceso de globalización distingue diferentes tipos de relaciones–proximidades, según su terminología-, producto de las cuales presentan diferentes estructuras de organización de los procesos de desarrollo local (cuadro 1).

De esta manera, encontramos diferentes formas de organización que van desde la mera aglomeración sin contactos, típica de algunas concentraciones industriales urbanas a las relaciones más o menos puntuales. Lo importante para el análisis del desarrollo local, bajo este paradigma, es lo que ellos llaman la proximidad organizativa,

es decir, relaciones que se produzcan entre agentes que cuenten con una estructura institucional común, en la medida en que compartan instituciones formales –relaciones entre empresas del mismo país o de un entorno empresarial y productivo similar- y/o informales –relaciones que se establezcan dentro de un territorio común, con actividades que podríamos llamar institucionalizadas. De aquí, dentro de la proximidad organizativa destacamos el efecto distrito y entorno innovador, si coincide, además, con una proximidad geográfica, y podemos suponer, por ende, las relaciones de tipo cluster, que no son relaciones dentro de un territorio, sino dentro de un sector o actividad, con la que se comparten diferentes procesos institucionales comunes, pero no aquellos informales que pertenecen básicamente al territorio. Se trataría de actividades de empresas que están afectando al proceso de desarrollo local, pero que no están radicadas físicamente.

Cuadro 1. Organización de los procesos de desarrollo local según las relaciones que se establezcan entre los actores

Tipo de relación	Proximidad geográfica	Proximidad organizativa
Proximidad geográfica	Agglomeración sin interacción	Sistemas productivos locales
Proximidad organizativa	Relaciones sin compartir localización (encuentros cara a cara temporales)	Relaciones con agentes desde diferentes lugares, apoyadas por reglas organizativas y tecnologías de la información

Fuente: Torre y Rallet (2005, p. 50).

Las claves de estos sistemas siguen siendo la competencia y la cooperación. La competencia, tan cercana y conocida por todos los empresarios locales, estimula la mejora continua y proporciona razones para innovar y adaptarse al entorno. Pero también la competencia lejana es bien conocida a través de las relaciones de tipo organizativo y mediante las cuales nuevas instituciones pueden ir calando en el territorio, alterando, si se quiere, el proceso de desarrollo local, quitándole parte de

su componente endógeno, quizá, pero engarzándolo dentro del proceso de globalización de una manera más intensa, y por tanto fortaleciéndolo. La cooperación, entonces, no está sólo facilitada por los lazos de vecindad y profundo conocimiento de cada una de las empresas del territorio, por lo que aparecen nuevas oportunidades de negocio y de innovación para la actividad productiva local, lo que aumenta la productividad, al reducir los costos de transacción en la adquisición de recursos externos.

Sin embargo, la teoría de la proximidad también nos advierte de que no todas las relaciones proporcionan economías, también pueden presentarse deseconomías. Boschma (2005) presenta algunos ejemplos de ellas cuando distingue las relaciones o proximidades geográficas y organizativas en otras más específicas: cognitivas, organizativas, sociales, institucionales y geográficas, y muestra cómo una gran proximidad cognitiva, por ejemplo, puede entorpecer la aparición de conceptos nuevos, mientras que una lejanía cognitiva podría dificultar el entendimiento⁹. En la misma línea puede ser negativa tanto una gran proximidad organizativa, social, institucional, geográfica u organizativa, como lo contrario. La clave, una vez más, está en un equilibrio entre el estímulo endógeno del proceso de desarrollo y la conexión con el sistema económico y de conocimiento globalizado. En suma, la cooperación, las relaciones entre empresas, no tiene por qué ser siempre positiva, también puede estrangular los procesos de desarrollo económico local, como muestra North (1993). Es lo que Ybarra (2006) llama distritos bloqueados, que se traduce en más costos y más tiempo en dar respuesta a los cambios, perdiendo competitividad frente a otros territorios.

La figura del empresario se torna determinante ante los cambios. La consolidación en el mercado de los procesos de desarrollo local proviene sobre todo de la capacidad de los empresarios locales para conectar los mercados de factores y productos de forma eficiente. La relevancia de la actitud empresarial es grande si se entiende que esta actitud frente al mercado de los empresarios es la que permite organizar la oferta local de factores productivos, como trabajo, ahorro, tecnología o recursos naturales. En muchos casos, esta actitud es fruto de la tradición empresarial del territorio, lo que ha

facilitado la aparición de iniciativas económicas que han contribuido a la adaptación productiva local a los mercados.

El proceso de aparición de estas actitudes es incierto y puede producirse, en ocasiones, por tradición, como hemos dicho, o, también, por hacer frente a situaciones críticas en la forma de vida de la localidad, que obligan a cambiar de ocupación y forma de obtención de renta, a la emigración o a la búsqueda de soluciones imaginativas. Sin embargo, no se olvide que en los procesos de desarrollo local el empresario es, a la vez, constructor del proceso y resultado del mismo. El territorio construido económicamente mediante la acción colectiva es consecuencia de las relaciones entre los actores, que se encuentran, como dijimos, institucionalizados, por lo que lo relevante del proceso son tanto los actores como las relaciones entre sí y sus capacidades para llevar a cabo acciones colectivas (Crevoisier, 2008).

En todo caso, la figura del emprendedor, del empresario, ayuda a que el ambiente para la aparición de empresas sea propicio y otorga un impulso a la innovación técnica y organizativa, abriendo vías de consolidación y expansión del proceso, pues muchos trabajadores locales aspiran a convertirse en sus propios jefes. Esta capacidad de generación de empresarios es una de las claves más importantes. Todo esto se produce porque en los casos de organización espontánea del desarrollo local no existen grandes diferencias sociales ni culturales entre trabajadores y empresarios, fruto de la convivencia en los mismos ambientes y de los contactos personales y relaciones individuales que se han establecido a lo largo de toda la vida. Así que el paso de trabajadores a empresarios no es difícil en estas zonas, sino que más bien se ve favorecido, lo que refuerza la colaboración entre patronos y empleados.

9 Esto sucede a veces entre personas de igual y diferente formación. De ahí que se busque para algunos proyectos la multidisciplinariedad para que se trabaje con nuevas ideas y que a veces se encuentren dificultades de entendimiento sobre una misma cuestión entre personas de diferente formación.

En los casos en que no existe una tradición empresarial en la zona, pero, por alguno de los motivos anteriores, aparecen empresarios que demuestran una actitud innovadora hacia los mercados, suele darse un proceso de imitación -normalmente de trabajadores por cuenta ajena que se inician en la función empresarial-, que desemboca en un incremento de la densidad industrial y comercial del área, como consecuencia de la repetición de los comportamientos que han demostrado su éxito. Esto sucede no sólo porque se espere obtener mayores ingresos por la actividad empresarial que por la que se realiza para otros, sino también por la valoración que los trabajadores locales hacen de poseer su propio negocio y no depender de las órdenes de sus jefes.

Con todo, una de las variables más importantes que los empleados locales barajan a la hora de iniciar su actividad empresarial es el nivel de riesgo que están dispuestos a asumir. En muchos casos, se acepta un nivel de riesgo bajo, por lo que el paso de trabajador a empresario suele hacerse en actividades que ya son conocidas para ellos, especialmente, en las que ya han trabajado como asalariados, y en las que se invierte una pequeña cantidad de dinero, con lo que las pretensiones iniciales del negocio son pequeñas, a la espera de obtener autofinanciación para proceder a su ampliación. Así, las iniciativas individuales tienden a revelarse en un esfuerzo colectivo que usa el arraigo territorial como un medio de defensa ante los riesgos de la globalización (Johannison, 2008) y como un mecanismo de construcción socioeconómica del propio territorio en un sentido cultural e institucional.

Esto explica que muchas de las empresas que aparecen en las localidades de desarrollo espontáneo hayan sido llevadas a cabo por agrupaciones de empresarios en sociedades de dos o tres socios, con el objetivo de compartir riesgos y, también, conocimientos de la actividad. En muchas ocasiones, la economía social ha sido una de las variantes elegidas en alguna de sus modalidades: coopera-

tivas de trabajo asociado, sociedades laborales o, sobre todo durante los años ochenta, simplemente comunidades de bienes.

No obstante, a menudo, estos empresarios poseen una limitada capacidad de gestión y administración empresarial, pues en la mayoría de los casos la adquieren en el trabajo diario, sin poseer conocimientos teóricos previos. Esto dificulta el abordaje de problemas excepcionales o situaciones de cambio que no se han previsto. A medida que el volumen de negocio aumenta, también se incrementa el grado de dificultad en la gestión, por lo que éste suele ser un momento crítico para la evolución del proceso de desarrollo local espontáneo. Normalmente, debido a la reducida capacidad de autofinanciación y a la creciente necesidad de inversión en capital circulante para la financiación de la actividad, pueden producirse estrangulamientos financieros que condicionan en gran medida el proceso de expansión empresarial y, en algunos casos, se convierten en la verdadera causa de la crisis de muchas pequeñas empresas de estas localidades. La utilización de recursos financieros externos permite solventar la situación. Sin embargo, la escasa formación de algunos empresarios, las dificultades de acceso a la información y el elevado número y cantidad de garantías que reclaman las instituciones financieras para invertir su dinero en las pequeñas empresas locales constituyen, a menudo, requisitos insuperables, como se ha puesto de manifiesto de manera generalizada en el mundo actualmente con la crisis financiera internacional.

La cuestión financiera es muy relevante para el desarrollo local, pero hay más. Efectivamente, además de las variables que hemos tratado, mediante las que se organizan los procesos de desarrollo local: innovación, conocimiento, redes y cooperación, competencia interna y externa, cultura e instituciones locales, capacidad empresarial, todas ellas interactúan en el territorio ofreciendo economías o deseconomías externas -de distrito o sectoriales-, como ya hemos mostrado, existen otras que exce-

den esta dimensión: las economías de urbanización: la dinámica urbana¹⁰. Efectivamente, las ciudades o los sistemas de ciudades ofrecen los recursos necesarios para que aparezcan las oportunidades de desarrollo: una masa mínima de población, una variedad necesaria de servicios a la producción y de abastecimiento a los ciudadanos, servicios de atención social, educativa y sanitaria, etc., que constituyen el entorno productivo necesario para cualquier actividad y completan la sociedad local.

La organización de los procesos de desarrollo local no es posible sin una malla urbana mínima que facilite la coordinación entre el ámbito local y el ámbito externo¹¹. La ciudad o el sistema de pequeños núcleos urbanos actúa de interfaz (Rodríguez, 2004) entre la actividad local, ya sea de productos o servicios, sea de carácter agrícola, industrial o turístico, y el resto de los territorios de los ámbitos nacional o internacional, permitiendo el intercambio de conocimiento productivo y de las innovaciones (Lasuén, 1973) y contribuyendo al cambio institucional de la sociedad local en el sentido de la dinámica económica del mercado en el mundo. En el ámbito urbano se obtienen los servicios diversos de apoyo a las actividades centrales de la población local: la ciudad es resultado de las economías de aglomeración de las personas, como los distritos o los clusters son el resultado de las economías de aglomeración de las empresas, según Vázquez (2006): urbanización y desarrollo económico son dos caras del mismo proceso.

Entonces, el proceso de desarrollo local mejora si el sistema urbano sobre el que se lleva a cabo la actividad productiva se encuentra medianamente equilibrado, con articulaciones, ya sean de coopera-

ción y/o de competencia con otros centros urbanos próximos, lo que permite disfrutar de servicios urbanos propios o cercanos, y mantener un esfuerzo de superación y de mejora de la ciudad. Unas veces estos elementos se han visto reforzados por la disposición de otras condiciones favorables como una buena localización, cercana a una carretera, estación de ferrocarril, puerto o aeropuerto, o por las propias características históricas de la localidad.

La situación de las localidades que han emprendido espontáneamente un proceso de desarrollo local ha sido uno de los elementos determinantes en su devenir. Tanto si ésta se ha convertido en un elemento que ha originado el cambio estructural, por su cercanía o pertenencia a los grandes ejes de comunicación por carretera o ferrocarril o por la disposición de nodos en el sistema general del transporte y comunicación, como puertos o aeropuertos, como por todo lo contrario. Es decir, unas veces la accesibilidad ha actuado como elemento central del desarrollo, por ejemplo, en localidades que se encuentran en un cruce de caminos, y, en otros casos, ha sido precisamente la falta de buen acceso lo que ha hecho que la localidad realice grandes esfuerzos para compensar su alejamiento de los mercados mediante todo tipo de actuaciones que han preparado a sus empresas para adaptarse a la competencia desde etapas anteriores al aumento generalizado de la concurrencia que se ha venido desarrollando desde los años ochenta y que actualmente caracteriza al proceso de globalización.

Con todo, en los casos en los que las comunicaciones son deficientes, éstas constituyen una limitación importante para el desarrollo. Las buenas infraestructuras de transporte y comunicación son

10 Vázquez (2005) muestra que la dinámica urbana, las redes y la cooperación, las instituciones locales y la innovación y el conocimiento forman las cuatro fuerzas que componen el modelo del desarrollo endógeno, que son las fuerzas que se encuentran detrás de las dinámicas de desarrollo local.

11 Polése y Shearmur (2006), en un estudio basado en el caso de Canadá, advierten de los problemas que tienen los territorios para estimular un proceso de desarrollo si no cuentan con alguna ciudad mayor de 100.000 habitantes o un sistema de ciudades con al menos 3 áreas urbanas con 40.000 habitantes que no se encuentren a más de 100 kilómetros de distancia.

un factor clave para la conexión de las empresas locales en los mercados nacionales e internacionales y constituyen canales por los que se transmite la información técnica, productiva y comercial que les permite a los empresarios de estos territorios administrar su participación en los mercados de productos y factores. Hoy en día, la accesibilidad no puede entenderse sólo en términos físicos, se debe ir más allá. En la era de la información, como algunos llaman ya a la época actual, el acceso a las grandes redes de telecomunicación es determinante para competir en los mercados, no basta con tener acceso a buenas carreteras o cercanía a una estación ferroviaria. Actualmente, las infraestructuras de comunicación que permiten hablar de accesibilidad en el mercado se centran más bien en la disposición de autopistas y autovías, acceso a las líneas de ferrocarril de alta velocidad, buena conexión con el sistema de aeropuertos y, sobre todo, disponibilidad de redes de fibra óptica que permitan enlazar con el espacio virtual, cada vez más determinante para mejorar la competitividad de las empresas y los territorios¹².

Las relaciones en el territorio y de éste con el exterior son las claves del proceso de desarrollo local. Éstas transmiten los cambios organizativos, institucionales, proyectan las innovaciones y mejoran la capacidad productiva local. La acción colectiva del territorio puede proporcionar, si se hace de manera inteligente, la base para el desarrollo local. La cooperación entre todos los organismos, empresas, universidades, asociaciones empresariales y de trabajadores, centros de investigación..., es una de las posibilidades más utilizadas por aquellos territorios que han mantenido con éxito un proceso de desarrollo local. Para ello han utilizado diferentes instrumentos que se recogen a continuación.

4. INSTRUMENTOS PARA EL FOMENTO, MANTENIMIENTO Y CAMBIO

Los instrumentos de política económica que se han puesto en marcha para fomentar los procesos de desarrollo local han experimentado una evolución durante la segunda mitad del siglo XX, que va desde el énfasis en las infraestructuras como precondición para el desarrollo hasta las nuevas formas de gobernanza de las relaciones, el fomento del capital relacional y la cultura local, pasando por las políticas de atracción de inversiones externas de los años sesenta y setenta, el estímulo de la aparición del espíritu empresarial desde los años ochenta, así como las políticas de innovación en el ámbito regional y local durante los ochenta y noventa. Hoy en día, todos los instrumentos anteriores comparten lo que podemos llamar la caja de herramientas para el estímulo del desarrollo territorial.

En los primeros años del siglo XXI los objetivos de las políticas de desarrollo local se han visto más vinculados a nuevos valores como la sostenibilidad, la competitividad local, la integración del territorio en nuevas redes de regiones y localidades con los que pueda compartir objetivos comunes, la capacidad innovadora y relacional y los procesos de aprendizaje colectivo, dentro de una nueva gobernanza territorial, que busca no tanto una mejora de la gestión pública, como una mejora del proceso social, de acuerdo con los intereses de la población, que no es vista como cliente, sino como sujeto activo de su propio desarrollo, que busca su interés privado, pero también el público a través de la participación cooperativa en las funciones de diseño y ejecución de las políticas. En Europa, estas funciones se realizan en diferentes niveles de gobierno, desde el ámbito de la Unión Europea hasta el ámbito local. Sin embargo, se precisa de una

12 Es lo que Porter (1990) llama factores productivos avanzados, por contraposición a los factores básicos, como una carretera convencional o la disposición de teléfono, por ejemplo, que son los que determinan la ventaja competitiva de los territorios.

mejor coordinación en las funciones de cada ámbito, con una mayor responsabilidad en la gestión de los éxitos y fracasos de las políticas. De hecho, los últimos estudios sobre la implementación de una nueva política de cohesión en Europa reclaman la necesidad de abundar en este enfoque, buscando una mayor territorialización de las políticas, pero con una mayor implicación de los diferentes niveles de gobierno, alejándose del concepto de convergencia como referente y centrándose en las necesidades de cada territorio para estimular su proceso de desarrollo local (Barca, 2009)¹³.

La planificación estratégica territorial se muestra como el elemento determinante para diagnosticar el estado del territorio antes de iniciar la puesta en marcha de medidas conducentes al estímulo del desarrollo socioeconómico. Sin duda, este instrumento permite integrar a la población local en el proceso de decisión, ejecución y control de las políticas, otorgando gran transparencia y repercusión social. Las medidas más comunes que se ponen en marcha suelen estar relacionadas con la innovación: institutos tecnológicos, parques tecnológicos...; la cooperación: redes de información para el desarrollo, partenariados público-privados (incluyendo la participación de centros de investigación y universidades), recintos feriales...; financiación: sociedades de capital riesgo, garantía recíproca, microcréditos...; atención a la población: orientación a desempleados, inserción de personas con dificultades, servicios de guardería o de atención a mayores; formación: centros de formación profesional para trabajadores y empre-

sarios. Muchas de estas actuaciones precisan de la construcción de equipamientos apropiados, por lo que tienen un reflejo importante sobre la política de infraestructuras y espacios urbanos del territorio y, por tanto, su diseño va más allá de la política de carácter socioeconómico, entrando de lleno en el ámbito del urbanismo.

Una de las cuestiones centrales a conseguir con el proceso de planificación estratégica y la implementación de las medidas anteriores es identificar cuáles son las habilidades importantes del territorio, cómo puede rentabilizarlas en el proceso de globalización actual y procurar medidas que contribuyan a una mejor explotación de las características específicas de cada localidad. Por tanto, se debe trabajar sobre aquello que se sabe hacer mejor, dentro de una política de concentración de recursos en las capacidades centrales del territorio, pero al mismo tiempo en la búsqueda de un proceso de diversificación productiva que aproveche las potencialidades locales en el largo plazo.

En un momento de crisis como el actual la política de desarrollo local se torna de nuevo estratégica (Vázquez, 2009). La ingente movilización de recursos públicos para luchar contra la crisis es una gran oportunidad para el estímulo de los procesos de desarrollo territorial. Sin embargo, una vez más, el papel cultural e institucional que regula las sociedades locales y regionales y que rige los pensamientos de los ejecutores de las políticas es determinante. En la medida en que los fondos anticrisis puedan ser usados para fomentar la mejora de los factores de la función de producción del territorio se esta-

13 En Europa se está planteando en estos momentos un debate sobre el presupuesto de la Unión Europea, en general, y de la Política Regional, en particular. En este último campo el informe Barca (2009) defiende una mayor territorialización de la estrategia de desarrollo regional, tanto en el ámbito económico como social, eligiendo bien los objetivos (reduciéndolos) y centrándolos en innovación y cambio climático, migraciones e infancia, cualificaciones y envejecimiento, entre otros. Además de sugerir una mayor implicación en la gestión y responsabilidad en la ejecución de las políticas a las instancias locales y regionales, para compartir los éxitos y los fracasos de las mismas, dentro de un proceso de relevancia de una nueva gobernanza en los procesos de desarrollo regional. La planificación estratégica de las actuaciones territoriales y la búsqueda de soluciones territorializadas son las piezas fundamentales de este debate, cediendo en importancia la discusión sobre la convergencia regional, que ha sido la base de la Política Regional desde su nacimiento, a cambio se pone el énfasis en la mejora de los factores de la función de *producción-bienestar* territorial, no sólo con las miras en el aspecto económico sino también en el social.

rán consiguiendo avances extraordinarios para el posicionamiento futuro de cada localidad. Pero, a veces, el planteamiento de los ejecutores de las políticas de estímulo al desarrollo local implica poner en marcha las políticas sólo bajo unas premisas de inspiración seudokeynesiana, donde lo importante les parece que sea la distribución y ejecución del presupuesto público, para que actúe el efecto multiplicador en la demanda agregada. Pero sólo con este efecto se está perdiendo la importancia a largo plazo de la cualificación de los factores productivos territoriales, renunciando a llevar a cabo actuaciones inteligentes de desarrollo local. No es suficiente distribuir el presupuesto y que éste se ejecute, es necesario llevar a cabo acciones que alcancen los objetivos de beneficiar a la población local mejorando sus capacidades. Hay que buscar que las políticas cumplan estos objetivos y no darlas por realizadas solamente con un control financiero, sin comprobar antes que la formación ha tenido su efecto, el instituto tecnológico cumple una función de difusión del conocimiento, las redes de empresarios funcionan o los planes estratégicamente diseñados se llevan a cabo. De otra manera la política de desarrollo local fracasa y el descontento en la población local se generaliza.

5. CONCLUSIONES

Los procesos de desarrollo local han surgido y se han transformado de acuerdo con la propia capacidad del territorio, el potencial de desarrollo de la comunidad es el principal activo con que cuenta la sociedad local. Los territorios inteligentes, innovadores, como también se les vienen calificando, son aquellos que saben adaptarse a las circunstancias competitivas de cada momento histórico, en función de su flexibilidad productiva e institucional, de la evolución de su conocimiento del mercado y de lo que éste obliga a cambiar en la forma de concebir la actividad del sistema productivo local. Estamos hablando de cuestiones intangibles: organización,

capacidad de liderazgo, actitud cultural, pero también de aspectos materiales, como un adecuado tejido urbano o infraestructuras capaces para el desarrollo actual.

Lo que los estudios de desarrollo territorial han puesto de manifiesto es que las economías externas favorecen la intensificación empresarial en un determinado territorio, abriendo oportunidades de rendimientos crecientes del capital. A partir de aquí, se pueden aplicar políticas para mantenerlas y estimularlas, de manera que se sigan obteniendo ventajas competitivas en el ámbito sectorial, lo que garantiza la posición a largo plazo del territorio dentro del ámbito de la división internacional del trabajo, evitando en lo posible deslocalizaciones de empresas hacia otros territorios con menores costos del trabajo. En el ámbito de la política económica, se trata de variar el punto de mira, desviarlo de la política sectorial, hacia otra, territorial, donde los aspectos del entorno productivo adquieren un papel preponderante.

La participación de los agentes sociales en el proceso de desarrollo determina la implicación de los organismos públicos y privados que rigen el devenir del territorio. De esta manera, el desarrollo local es responsabilidad de todos y así las nuevas formas de gobernanza pretenden participar del mismo a todos los ciudadanos locales. Con todo, las instituciones informales, la cultura local en definitiva, juegan un papel preponderante. La búsqueda del desarrollo local pasa por un justo equilibrio en el grado de las relaciones que los agentes socioeconómicos del territorio mantengan entre sí, y con el exterior, manteniendo vivo el espíritu de innovación y evitando en su justa medida procesos de endogamia que podrían bloquear a medio plazo el proceso de desarrollo.

Los cambios institucionales hacia posiciones más innovadoras que incluyan acuerdos con actores locales y externos estratégicamente relevantes, así como la disposición de equipamientos e infraestructuras adecuadas son los elementos que permiten

impulsar la dinámica del desarrollo local. Sin duda, las unidades de producción del territorio, ya sean de carácter industrial-urbano, agrario-rural o de servicios más o menos integrados en la economía mundial precisan disponer de los elementos relacionados más arriba. Pero, la ventaja competitiva es dinámica y siempre necesita del estímulo necesario para el cambio: el desarrollo local es, ante todo, un proceso de cambio socioeconómico y cultural.

BIBLIOGRAFÍA

- ALFONSO GIL, J. (coord.) (2002). *Empresa e innovación en la Unión Europea*. Madrid: Ed. Minerva, 97p.
- ARROW, J. K. (ed.) (1988). *The balance between Industry and Agriculture in Economic Development*. Londres: MacMillan, 520p.
- AYDALOT, P. (comp) (1986). *Milieux innovateurs en Europe*, París, 361p.
- BARCA, Fabrizio. (2009). *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*. [En línea], Independent Report, Dirección General de Política Regional, abril, 244p. Disponible en: http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf. [Consultado el 9 de agosto de 2009].
- BECATTINI, G. (1979). Dal `settore` industriale al `distretto` industriale: alcuna considerazioni sull`unità di indagine dell`economia industriale. En: *Rivista di Economia e Politica Industriale*, No 1, p. 7-21.
- BECATTINI, G. y RULLANI, E. (1996). Sistemas productivos locales y mercado global. En: *Información Comercial Española*, No 754, p. 11-24.
- BELLET, M.; COLLETIS, G. y LUNG, Y. (eds.) (1993). *Economie de proximités*. En: *Revue d`Economie Régionale et Urbaine*, No 3 [Número Especial], p. 357-364.
- BOISIER, S. (1999). Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando? En: Oscar Madoery y Antonio Vázquez (eds.) (2001). *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Rosario, Argentina, Homo Sapiens, p. 1-22.
- BOSCHMA, R. A. (2005). Proximity and Innovation: A Critical Assessment. En: *Regional Studies*, Vol. 39, No 1, p. 61-74.
- COFFEY, W. J. Y POLÉSE, M. (1984). The concept of local development: a stages model of endogenous regional growth. En: *Papers of the Regional Science Association*, Vol. 55, p. 2-12.
- COLLETIS, G. y PECQUEUR, B. (1995). Dinámica territorial y factores de competencia espacial. En: A. Vázquez Barquero y G. Garofoli (eds.): *Desarrollo económico local en Europa*. Colegio de Economistas de Madrid, Madrid, p. 73-90.
- CRESTANELLO, P. (dir.) (2009). *L`industria orafa italiana*. Roma: Carocci, 174p.
- CREVOIRSIER, O. (2008). *The pertinence of the territorial approach*. Documento de trabajo 2/2008-E, Group of Research into Territorial Economy, Universidad de Neuchatel, Neuchatel, 16 p.
- DEI OTTATI, G. (1996). El distrito industrial y el equilibrio entre cooperación y competencia. En: *Información Comercial Española*, No 754, p. 85-95.
- DOMAR, E. (1946). Capital Expansion, Rate of Growth, and Employment. En: *Econometrica*, Vol. 14, p. 137-147.
- HARROD, R. F. (1939). An Essay in Dynamic Theory. En: *Economic Journal*, Vol. 49, No 193, p.14-33.
- JOHANNISSON, B. (2008). Networking and entrepreneurship in place. En: M. A. Galindo, J. Guzmán y D. Ribeiro (2008). *Entrepreneurship an Business*. En: Springer, Berlin, pp. 137-162.
- KUZNETS, S. (1965). *Towards a theory of economic growth*. Nueva York: Norton, 315p.
- LASUÉN, J. R. (1973). Urbanisation and Development: The Temporal Interaction between Geographical and Sectoral Clusters. En: *Urban Studies*, Vol. 10, p. 163-188.
- LUCAS, R. E. (1988). On the mechanics of economic development. En: *Journal of Monetary Economics*, Vol. 22, No 1, p. 129-144.
- MAILLAT, D. (1995). Territorial dynamic, innovative milieus and regional policy. En: *Entrepreneurship and Regional Development*, No 7, p. 157-165.
- MAILLAT, D.; NEMETI, F. y PFISTER, M. (1995). Distrito Tecnológico e Innovación: el caso del Jura Suizo. En: A. VÁZQUEZ BARQUERO Y G. GAROFOLI (eds.) (1995). *Desarrollo económico local en Europa*. Colegio de Economistas de Madrid, Madrid, p. 167-187.
- NORTH, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 190p.
- POLÉSE, M. y SHEARMUR, R. (2006). Why some regions will decline: a Canadian case study with thoughts on local development strategies. En: *Papers in Regional Science*, Vol. 85, No 1, p. 23-46.
- PORTER, M. E. (1990). *The competitive advantage of nations*. Nueva York, The Free Press, 865p.
- QUÉVIT, M. (1986). *Le pari de l`industrialisation rurale*. Ginebra, Editions Regionales Europeennes, 120p.
- RODRÍGUEZ COHARD, J. C. (2002). De artesanos rurales a comerciantes globales. La adaptación estratégica del sistema productivo local de Los Villares. En: *Boletín de Información Comercial Española*, No 2744, p. 31-37.
- RODRÍGUEZ COHARD, J. C. (2004). Cambio estructural endógeno en el ámbito rural español: el caso de la región urbana de Jaén. En: *Ciudad y Territorio-Estudios Territoriales*, Vol. 35, No 4, p. 13-30.
- ROMER, P. (1990). Endogenous technological change. En: *Journal of Political Economy*, Vol. 98, No 5, p. S71-S102.

- SEN, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*, Barcelona, Planeta, 504p.
- Stöhr, W. B. (ed.) (1990). *Local Challenge and Local Response*. Londres, Mansell.
- STÖHR, W. B. y TAYLOR, D. R. (1981). *Development from Above or Below?*, Chichester, Wiley, 350p.
- TORRE, A. y RALLET, A. (2005). Proximity and Localization. En: *Regional Studies*, Vol. 39, No 1, p. 47-59.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1983). Industrialization in Rural Areas. The Spanish Case. Reunión de la OCDE en Senigalia, 7-10 de julio, OCDE, París.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (dir.) (1987). *Áreas rurales con capacidad de desarrollo endógeno*. Madrid, Instituto del Territorio y Urbanismo, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, 180p.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (2002). *Endogenous Development*, Londres, Routledge, 224p.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (2005). *Las Nuevas Fuerzas del Desarrollo*, Barcelona, Antoni Bosch, 177p.
- VAZQUEZ-BARQUERO, A. (2006). Surgimiento y transformación de clusters y milieus en los procesos de desarrollo. En: *EURE*, Vol.32, No.95, p. 75-93.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (2007). Desarrollo endógeno. Teoría y políticas de desarrollo territorial. En: *Investigaciones Regionales*, No 11, p. 183-210.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (2009). Desarrollo local, una estrategia en tiempos de crisis. [En línea], En: *Empleo*, No 19. Disponible en: http://www.juntadeandalucia.es/empleo/revistaempleo/revista/RevistaEmpleo/Portal/RevistaEmpleo/RevistaActual/A Debate/Contenido/adebate_19_00.html. [Consultado el 12 de agosto de 2009].
- VERNON, R. (1966). International investment and international trade in the product cycle. En: *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 80, No 2, p. 190-207.
- VON THÜNEN, J. H. (1826): *Der isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie*, Hamburgo, Puthes, 320 p.
- YBARRA, J. A. (2006). La experiencia española en distritos industriales. Realidad de un concepto para la pyme y el territorio. En: *Economía Industrial*, No 359, p. 89-94.