

## El papel de los gobiernos locales en el desarrollo regional

Manuel Gutiérrez Vidal y S arah Mart inez P ell egrini

**L**a d ecada de los ochenta se caracteriz o, entre otras cosas, por una tendencia a la descentralización de las funciones del sector p ublico hacia los gobiernos regionales y locales. Los cambios internacionales m as recientes y en curso, obligan a una revisión del papel que los gobiernos subnacionales realmente pueden y deben desempeñar en la promoción del desarrollo regional.

Ello adquiere mayor importancia ante el reconocimiento de que, entre otros, los procesos de integración económica provocan efectos desiguales en el territorio de las naciones. En México, por ejemplo, el tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá tendrá repercusiones tales que, de no actuarse en consecuencia, harán que se acentúen las ya de por sí grandes disparidades regionales (Gutiérrez Vidal, 1993).  Es éste un reto sólo para la administración central o en él deben involucrarse también los gobiernos locales? Nosotros estamos por la segunda opción.

En este artículo nos proponemos hacer un recuento de los fundamentos y experiencias más conocidos de promoción del desarrollo regional; a la vez que apuntamos algunas alternativas de que disponen

---

Manuel Gutiérrez Vidal fue oficial mayor del Ayuntamiento de Mexicali. Actualmente, como becario del Conacyt, estudia el doctorado en ciencias económicas en la Universidad Autónoma de Madrid.

S arah Martínez P ell egrini fue becaria Erasmus en la Universidad de Sussex, donde estudi  desarrollo económico. Actualmente cursa el doctorado en ciencias económicas en la Universidad Autónoma de Madrid.

los gobiernos locales —en el marco de la cambiante y novedosa situación internacional— para impulsar el desarrollo en su ámbito de actuación.

Este artículo consta de cinco secciones. En la primera ofrecemos un panorama sobre las alternativas de distribución de competencias entre los gobiernos centrales y subnacionales, desde un punto de vista estático y de acuerdo con los enfoques más recientes. Enseguida revisamos los enfoques, objetivos e instrumentos convencionales de las políticas de desarrollo regional. Después explicamos las transformaciones internacionales en curso, que condicionan hoy en día la eficacia de la actuación de los agentes públicos y privados de cualquier país. La cuarta sección sugiere diversas políticas e instrumentos que pueden emplear los gobiernos locales para promover el desarrollo regional en el nuevo contexto internacional. Por último, se exponen reflexiones acerca de determinadas condiciones que podrían imposibilitar, o al menos limitar, el éxito en el empleo de los nuevos instrumentos.

### **Gobiernos centrales y gobiernos locales: ¿qué le corresponde a cada cual?**

La distribución de competencias entre los gobiernos centrales y subnacionales varía de acuerdo con las tradiciones, costumbres y circunstancias de cada país: en algunos casos existen estados unitarios que centralizan un gran poder, mientras que en otros hay auténticos estados federales; hay países que por su reducida extensión sólo tienen dos niveles de gobierno, en tanto que hay otros que disponen incluso de cuatro estratos gubernamentales.

También se dan diferentes denominaciones para referirse a los diversos niveles de gobierno. En el nivel más alto puede hablarse de gobierno central, federal o estatal (por cuanto se refiere al aparato del Estado); en el nivel inmediato inferior se habla de gobiernos regionales, estatales o locales, y en el nivel más cercano a la ciudadanía se habla de gobiernos municipales o locales.

Para los propósitos de este artículo empleamos el término de gobierno local para referirnos a las autoridades que, electas democráticamente —y no designadas administrativamente por el gobierno central—, disponen de una fuente de ingresos propia y de autonomía para formular e implementar sus propias políticas. Tales son los casos de los gobiernos estatales y municipales en México, las comunidades au-

tónomas y los ayuntamientos en España, los *länder* en Alemania, por mencionar tres ejemplos; pero no consideramos como gobiernos locales a las delegaciones federales en México.

### *Modelos de relación entre los distintos niveles de gobierno*

Una visión interesante sobre las diferentes formas de organización de los gobiernos locales, así como de sus diversas formas de relación con los gobiernos centrales, es la que ofrecen Bowman y Hampton (1989), quienes analizan los casos de naciones con una fuerte influencia de la tradición inglesa.

Por supuesto, existen grandes diferencias sobre el papel y las atribuciones asignadas a los gobiernos locales en estos países; por ello se distingue entre lo que los autores denominan sistemas británico, federal e isleño. En el primer caso quedan incluidos Inglaterra, Gales y Escocia; en el segundo Estados Unidos, Canadá y Australia (países por cierto con enormes dimensiones); y el tercer sistema es propio de Nueva Zelanda y Fidji. Japón muestra una mezcla de las tres formas de organización.

Pero a pesar de las diferencias, parece existir una característica común: en cuanto a los servicios públicos, en particular los ambientales, con fundamento en el uso de la tierra (como las carreteras, los servicios de agua y alcantarillado, y el transporte público) son por lo general funciones locales. Esto no resulta tan evidente, en cambio, para servicios personales tales como la educación, los servicios sociales y la vivienda. En tales casos, el sistema británico de gobierno local con unidades más grandes e integradoras se ocupa de tales servicios; mientras que en el sistema federal estas funciones pueden estar a cargo del gobierno central, del gobierno estatal o de organismos *ad hoc*. Finalmente, en el sistema isleño, con unidades de gobierno local más pequeñas, estas funciones están usualmente a cargo del gobierno central.

La causa principal de estas diferencias parece ser de carácter espacial-demográfico, toda vez que la prestación eficiente de algunos de los servicios personales requiere unos umbrales mínimos de concentración de población. La definición de esta población mínima depende de circunstancias diversas; sin embargo, la Real Comisión del Gobierno Local en Inglaterra sugirió, en 1969, que el tamaño mínimo requerido para que los gobiernos locales se ocuparan de la prestación de los servicios personales era de 250 000 habitantes.

Otra manera de analizar los grados de centralización y descentralización gubernamental, es decir, la distribución de funciones entre los gobiernos centrales y locales, es analizar la distribución del personal del sector público entre los distintos estratos gubernamentales.

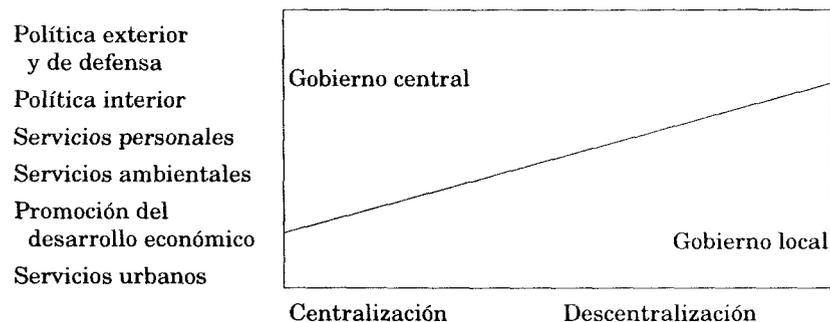
Así, para 1986, 55% de quienes cumplían funciones civiles en los países de la Comunidad Económica Europea lo hacía en las administraciones centrales, en tanto que el 45% restante lo hacía en administraciones locales (Junquera González, 1986). Los casos de estados más centralizados corresponden a España, Luxemburgo y Francia; en tanto que los estados en los que se observa un mayor reparto de funciones en favor de los gobiernos locales son Dinamarca, Holanda y Gran Bretaña.

Para 1987 se tenía que 75% de los empleados del sector público en México estaban adscritos a la administración central, mientras que sólo 25% pertenecía a las administraciones locales (incluido el Departamento del Distrito Federal). Es decir, la distribución de competencias en favor de los gobiernos locales era muy inferior a la observada en los países miembros de la CEE (Merino Mañón, 1988).

Sostenemos que los posibles repartos de competencias entre los gobiernos centrales y locales podrían explicarse por un modelo en el que se distinguieran seis funciones públicas fundamentales: los servicios urbanos, la promoción del desarrollo económico, los servicios ambientales, los servicios personales, la política interior, y la política exterior y de defensa. Este modelo puede representarse como aparece en la figura 1.

De acuerdo con esta figura el grado de centralización/descentralización de competencias entre las administraciones públicas podría representarse por la diagonal que marca las funciones asignadas a cada nivel de gobierno. Así, en un Estado con una administración fuertemente centralizada, el gobierno central tendría a su cargo la mayoría de las funciones públicas, en tanto que sólo los servicios urbanos correrían a cargo de los gobiernos locales. En contrapartida, un Estado con una administración altamente descentralizada se caracterizaría por una administración central que conserva pocas pero vitales funciones públicas, al tiempo que comparte con los gobiernos locales el resto de competencias. Por supuesto, entre estos dos extremos existen múltiples posibilidades.

**Figura 1.** Distribución de competencias entre diferentes niveles gubernamentales



#### *La tendencia hacia la descentralización de competencias*

Pero el modelo que proponemos no es estático: un país puede desplazarse por la diagonal, transitando de formas centralizadas de reparto de competencias hacia otras más descentralizadas, o viceversa.

La tendencia dominante en la década pasada ha sido, como dijimos antes, hacia la descentralización; numerosas razones la explican. Michel Crozier, por ejemplo, asegura que el sistema centralista ha mostrado sus límites, pues "moviliza sólo una parte demasiado débil de sus recursos potenciales y suscita, en contrapartida, reivindicaciones imposibles de satisfacer"; además, "incapaz de conocer la realidad de las relaciones humanas y de movilizar las buenas voluntades latentes, se adapta siempre demasiado tarde a un costo bastante elevado, y casi nunca puede utilizar las innovaciones segregadas por la sociedad" (1984, pp. 97-98).

Para Naisbitt, en cambio, la sustitución de la industria por los servicios es una causa fundamental de la descentralización: "la decadencia de la industria estadounidense y el surgimiento de la nueva economía de la información neutralizó la presión centralizadora y empezó la descentralización" (1985, p. 111).

Walker, por su parte, señala cuatro razones básicas de la tendencia hacia la descentralización en todo el mundo. Éstas son: a) las fuertes identidades religiosas, étnicas o regionales geográficamente concentradas; b) el desencanto creciente con el costo, la dirección y los resul-

tados del Estado de bienestar; *c*) la necesidad de reducir un gasto público crecientemente expansivo, y *d*) la "hostilidad frente a una burocracia central poderosa y bien atrincherada y su control de las administraciones regionales y locales, junto a un deseo de mayor democracia local" (1991, p. 145).

Son muchos, y en muchas latitudes, quienes se manifiestan partidarios de la descentralización. Los argumentos son igualmente variados: desde razones de eficiencia económica (Naisbitt, 1991, pp. 110-144; Rocard, 1988, pp. 157-161) y equidad (Boisier, 1992), hasta quienes otorgan a la descentralización un fuerte contenido democrático y de participación social (Bowman y Hampton, 1989, pp. 17-26; Crozier, 1984, pp. 97-121; Kliksberg, 1991, pp. 250-251; Oszlak, 1993, y Torres, 1986). Diferencias aparte, todos ellos se inclinan por un fortalecimiento de los gobiernos locales.

En México, las reformas constitucionales de 1983 y 1986 encaminadas a fortalecer los municipios, fueron una clara expresión de la tendencia hacia la descentralización a la que hemos aludido. Pero el impulso para distribuir funciones hacia los gobiernos locales aún subsiste: en 1992 se suscribió el Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa en México, por medio del cual las entidades federativas se hacen cargo de la operación del sistema educativo en este país (Mocetzuma, 1993); además, el Programa Nacional de Solidaridad, soporte fundamental de la reciente política social en este país, se finca en la participación social y de los gobiernos locales (Rojas Gutiérrez, 1993).

#### *La tendencia hacia la privatización de los servicios públicos: ¿qué les queda a los gobiernos locales?*

Al mismo tiempo que las administraciones de muchos países del mundo se descentralizaban, los procesos de privatización empezaron también a ser una estrategia más o menos común. La crisis fiscal del Estado obligaba a una revisión de las tareas que los gobiernos eran capaces de realizar después de haber acumulado, durante años, crecientes déficit públicos.<sup>1</sup>

Esto fue particularmente cierto para Estados Unidos, la potencia económica que ha ido perdiendo competitividad y que requiere —en

<sup>1</sup> Una descripción de los procesos de agotamiento del Estado de bienestar y de privatización se puede encontrar en Coing, De Lara y Montaña (1989); Rodríguez Cabrero (1991) y Roth (1987).

su carrera con Japón y Europa— restablecerla. Por tanto, no sólo se trata de un asunto estrictamente estatal (de financiamiento del sector público), sino que abarca al sistema en su conjunto (el aumento de la productividad en general, reduciendo los gastos generales del país que se han convertido en elevados costos implícitos de la producción).

Lo que aquí nos interesa destacar, sin embargo, es la privatización de los servicios públicos urbanos (SPU), toda vez que podría darse el caso de un Estado altamente centralizado en el que los gobiernos locales únicamente se ocuparan de la prestación de los servicios públicos tradicionales. Si éstos fueran privatizados, ¿qué les quedaría por hacer a los gobiernos locales?

Refiriéndose a los países industrializados, Coing (1991, p. 83) explica que la generalización del sistema de infraestructuras urbanas ya se alcanzó. En tales condiciones los SPU han dejado de constituir un asunto estratégico del Estado de bienestar para convertirse en bienes y servicios como cualquier otro. En este contexto la oferta de servicios públicos puede adquirir diversas formas: los SPU pueden continuar siendo prestados por el propio sector público; pueden ser financiados por éste (el Estado como propietario), pero gestionados por un agente privado; además, también pueden constituirse organismos mixtos con participación pública y privada, y por último, pueden ser ofrecidos por una firma privada que ostente incluso la propiedad, pero que sea regulada por el sector público, garante último de la prestación del servicio.

Por supuesto, no es posible definir *a priori* cuál de estas opciones es la óptima; sin embargo, para Coing "la gestión de sistemas cada día más complejos hace difícil y menos adecuada la gestión por un solo actor" (1989, p. 79). De todas formas, aun en el caso extremo de que la propiedad del ente que presta el servicio fuera enajenada en favor de un agente privado (la privatización en sentido pleno), los gobiernos locales podrían y deberían conservar la capacidad de regular la adecuada prestación del servicio.

El tema resulta más complejo en el caso de los países menos desarrollados (PMD). En éstos —con rezagos importantes en materia de satisfactores mínimos y colectivos— la prestación de los SPU es claramente percibida como pieza clave del Estado de bienestar, además de que se convierte en elemento básico del juego político.

A causa de las diferentes lógicas del capital privado y del capital público, los efectos de una privatización de los SPU en estos países serían negativos para los niveles de bienestar; por ello la regulación

de los gobiernos locales en este ámbito resultaría aún más necesaria (Ordóñez y Alegría, 1991, pp. 107-108). Las condiciones específicas de los PMD sugieren, por lo menos, una participación mixta en la propiedad y prestación de los SPU, que asegure que éstos lleguen a los sectores más desfavorecidos de la población aunque no resulte rentable.

Así pues, los gobiernos locales disponen aún de un vasto campo para la acción en materia de servicios públicos. No deben ya limitarse a su prestación directa sino que deben explorar múltiples alternativas que aseguren una más amplia y eficaz cobertura.

No obstante, en las inéditas condiciones económicas actuales, los gobiernos locales no pueden limitarse a cumplir con las tareas más elementales; es necesario que tengan un papel más activo y determinante en el desarrollo económico del territorio a su cargo. De la capacidad para intervenir exitosamente en este ámbito dependerá el que las diversas regiones alcancen un papel importante en el mundo de la producción y contribuyan al progreso económico de su país o, por el contrario, queden al margen de los circuitos económicos y se conviertan en carga para el resto de la nación.

### **Enfoques convencionales sobre la economía y la política del desarrollo regional**

El problema de los diferentes niveles de desarrollo alcanzado por las regiones de un país y su correlato, el de las posibles políticas públicas que en consecuencia podrían impulsarse, no constituyen una preocupación nueva. Pero, sin serlo, los escasos resultados obtenidos obligan a una revisión crítica de los enfoques y las soluciones hasta ahora planteados.

#### *Crecimiento económico: ¿convergencia o disparidad en el desarrollo regional?*

Desde nuestro punto de vista, existen tres enfoques teóricos que tratan de explicar si el crecimiento económico conduce a una aproximación o convergencia en los niveles regionales de desarrollo o si, por el contrario, tal crecimiento conduce a un aumento de los desequilibrios o disparidades regionales.

Estos enfoques corresponden a las tres corrientes fundamentales

que en las últimas décadas se han disputado la explicación de los fenómenos económicos: la neoclásica, la neokeynesiana y la marxista.

Como se sabe, una de las hipótesis básicas de la formulación neoclásica es la relativa a la movilidad internacional e interregional de los factores de producción. Desigualmente distribuidos en su origen, tales factores tenderán a desplazarse hacia regiones que permitan la igualación de las productividades marginales, lo que provocará la igualación de las tasas de rentabilidad y de salarios, con la consiguiente equiparación del ingreso per cápita.

Así, desde la perspectiva neoclásica no existe propiamente la cuestión regional. Bastará con que el Estado facilite la libre circulación de los factores de producción, mediante los mecanismos del mercado, para que las diferentes regiones mejoren su bienestar. Si acaso, el Estado deberá intervenir en circunstancias excepcionales para corregir los fallos del mercado.

Por su parte, el enfoque neokeynesiano se basa en la consideración de las exportaciones como detonante del crecimiento económico. Tales exportaciones inducen una mayor especialización de las regiones exportadoras, con la consiguiente mejora de su competitividad y del nivel de vida de sus habitantes. Al crecer más rápidamente que las regiones no exportadoras, es decir, excluidas del comercio internacional, las divergencias regionales tienden a ser mayores; a medida que este proceso se repite, las divergencias se consolidan y acentúan.<sup>2</sup> Este punto de vista se asemeja a los modelos llamados de causación acumulativa<sup>3</sup> que establecen que los países, regiones y grupos sociales que han alcanzado mejores condiciones de vida se afianzan en tal posición, en tanto que los países, regiones y grupos menos favorecidos reúnen menores condiciones para mejorar.

La perspectiva neokeynesiana, al contrario de la neoclásica, juzga al mercado reproductor y amplificador de las diferencias regionales. Propone, por tanto, una decidida intervención del Estado para compensar los crecientes desequilibrios mediante políticas en favor de las regiones más subdesarrolladas.

<sup>2</sup> Un análisis de estas ideas puede encontrarse en Bueno Lastra (1990, pp. 51-57 y 75-94).

<sup>3</sup> El término se remonta a Myrdal (1979, p. 22), quien lo formuló por primera vez en 1957. Él recuerda el pasaje de un libro del profesor Winslow sobre aspectos económicos de la salud: "Era claro [...] que la pobreza y la enfermedad constituían un círculo vicioso. Los hombres y las mujeres estaban enfermos porque eran pobres; se empobrecían aún más porque estaban enfermos y empeoraban de salud porque habían seguido empobreciéndose". Se había establecido así una causación circular y acumulativa.

Desde el punto de vista marxista, los intercambios comerciales en la economía capitalista se efectúan entre naciones y entre regiones que tienen desiguales composiciones orgánicas del capital y, por tanto, desiguales niveles de productividad. En consecuencia, se establece un intercambio desigual (Emmanuel, 1976) por medio del cual se transfiere valor desde las regiones con menor composición orgánica del capital (es decir, exportadoras de materias primas y productos intensivos en mano de obra) hacia las regiones con una producción intensiva en capital y con importantes innovaciones tecnológicas.

Incluso, dados los salarios inferiores en las regiones menos desarrolladas, es posible que las industrias de las regiones económicamente más avanzadas desplacen parte de su producción hacia aquéllas, con lo que obtienen ganancias extraordinarias, reforzando de este modo el carácter desigual de los intercambios. Así, el efecto acumulativo de estas relaciones asimétricas no puede ser otro, de acuerdo con este enfoque, que el desarrollo desigual de las naciones y las regiones (Amin, 1977).

A escala internacional, Lipietz explica que

el desarrollo desigual de las regiones mundiales [...] permite al capital monopolista redefinir la distribución del capital y el proceso de trabajo internacional, aprehendiendo esas diferencias mismas como funcionales para la división del trabajo, dentro de un proceso único de valorización del capital, proceso que por otra parte reproduce las desigualdades entre regiones autocentradas y extrovertidas (1979, p. 110).

En definitiva, la perspectiva marxista concluye que la consolidación y profundización de las diferencias regionales es inherente al sistema capitalista, por lo que poco puede hacerse para reducirlas. Las intervenciones del Estado, en todo caso, se dirigirán a hacer más funcional la operación del sistema.

Aunque su visión crítica resulta útil para explicar el fenómeno de las manifiestas disparidades regionales tan insuficientemente tratado por la teoría neoclásica, los enfoques nekeynesiano y marxista no aciertan a explicar por qué hay países y regiones que son capaces de transitar del subdesarrollo al desarrollo, lo que parece poner en entredicho el fatalismo que les caracteriza en este tema.

Una perspectiva aún en proceso de elaboración es la llamada *nueva economía internacional*, desarrollada a partir de la década de los ochenta, que reconoce la estrecha vinculación entre geografía y comer-

cio, y que supone una realidad caracterizada por la competencia imperfecta, la existencia de costos de transporte y los rendimientos constantes a escala.<sup>4</sup> Según este enfoque, “el traspaso de la hegemonía de las zonas avanzadas o nucleares a otras regiones que antes eran periféricas constituye, precisamente, el fenómeno espacial más importante de finales del siglo XX” (Cuadrado Roura y Suárez-Villa, 1992, p. 71).

A diferencia de los enfoques convencionales, la *nueva economía internacional* no asegura que las desigualdades interregionales tiendan “naturalmente” a reducirse o a profundizarse. Ello es estimulante porque —como se verá en el apartado “Adaptación a la nueva dinámica internacional” de este trabajo— existe un campo extenso para la acción social.

#### *Niveles e instrumentos convencionales de política regional*

Los fallos del mercado —según el enfoque neoclásico— o bien la tendencia a originar mayores desequilibrios regionales —de acuerdo con los enfoques nekeynesiano y marxista—, justificaron en las últimas décadas la intervención del Estado a través de diversas políticas de carácter regional. La unanimidad sobre la necesidad de reducir los niveles de desarrollo desiguales permitió que las políticas regionales fueran impulsadas lo mismo por instancias supranacionales que por gobiernos centrales.

La experiencia más completa de políticas supranacionales es, indudablemente, la que se lleva a cabo en la Comunidad Europea (CE), la zona del mundo con el mayor grado de integración económica. La CE cuenta con instituciones responsables de instrumentar políticas que son de carácter vinculante para sus 12 estados miembros, entre las que destaca la política de cohesión económica y social.<sup>5</sup>

Esta aspiración de convergencia de las naciones y regiones europeas debe tenerse en cuenta al formular las diversas políticas comunitarias, pero dispone de instrumentos específicos. Éstos son: el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, el Fondo Social Euro-

<sup>4</sup> Tal vez el autor más representativo de esta corriente sea Paul Krugman (1992).

<sup>5</sup> Esta política queda recogida en el Tratado de la CEE, que en su artículo 130A establece: “La comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas”. Este artículo ha sido recogido en el Tratado de la Unión Europea, más conocido como Tratado de Maastricht, en vigor desde el 1 de noviembre de 1993.

peo, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Banco Europeo de Inversiones y, desde la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, el Fondo de Cohesión.

Sin embargo, los efectos que los diferentes instrumentos de política regional y otros han tenido sobre el objetivo de convergencia son, por desgracia, escasos. Un estudio presentado al Parlamento Europeo por el Instituto Alemán de Investigación Económica de Berlín destacaba en 1991 que: *a)* existen considerables efectos equilibradores de los fondos estructurales, *b)* las intervenciones de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y en materia de investigación y desarrollo acentúan los desequilibrios regionales, *c)* los créditos del Banco Europeo de Inversiones tienen un efecto equilibrador, *d)* la mayor parte de los pagos de garantía agraria no favorecen en general a los países y regiones de menor nivel de desarrollo, y *e)* el mercado único —en vigor desde el 1 de enero de 1993— agravará el problema de las disparidades regionales (Ministerio de Economía y Hacienda, 1992, pp. 50-74).

A escala nacional, Yuill, Allen y Hull (1980) distinguen cuatro instrumentos de política regional que han aplicado los gobiernos centrales, particularmente en Europa occidental. El instrumento más socorrido ha sido el de los incentivos en favor de las regiones que se desea desarrollar, por medio de los cuales se alientan las nuevas inversiones en esas zonas. En segundo lugar, los gobiernos centrales han utilizado las inversiones en infraestructuras como instrumento compensador. Las empresas propiedad del Estado o bajo su control son también instrumentos que en ocasiones se han utilizado para tratar de equilibrar las divergencias regionales. Finalmente, los gobiernos centrales han empleado desincentivos y controles en las regiones o núcleos más congestionados.

En el caso de México el gobierno federal ha recurrido también a una variedad de instrumentos de política regional. En distintos momentos —sobre todo en los años setenta y principios de los ochenta— se han formulado programas de desarrollo para zonas más o menos amplias, financiados principalmente con recursos del sector público; y a partir de los años de la crisis —que afectaba tanto a las entidades ricas como a las menos desarrolladas— adquirieron importancia los llamados convenios únicos de desarrollo (CUD) entre el gobierno federal y cada uno de los gobiernos estatales.<sup>6</sup> También existen fondos de par-

<sup>6</sup> Tales convenios han adquirido, a partir de 1992, la denominación de *convenios de desarrollo social (Codesol)*, y se caracterizan porque las inversiones se definen conjuntamente por los gobiernos federal y locales.

ticipación mediante los cuales los gobiernos locales (es decir, estatales y municipales) participan de la recaudación; así como créditos que el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos otorga en condiciones muy ventajosas —tanto por las tasas de interés como por los periodos de recuperación— a dichos gobiernos.

Por desgracia, tal y como ha ocurrido en otros países, estos instrumentos han resultado insuficientes para permitir una convergencia entre los niveles de desarrollo de las diferentes regiones del país. No sólo eso: según Martínez Almazán (1988, pp. 153-156 y 184-185) los recursos administrados mediante tales instrumentos se han concentrado, precisamente, en las regiones más desarrolladas.

A nivel local, los gobiernos disponen de escasas fuentes de financiamiento para impulsar proyectos que realmente influyan en el desarrollo regional. Aunque en este terreno sí que valdría la pena señalar la heterogeneidad de los gobiernos locales (no es lo mismo el gobierno del estado de Nuevo León que el municipio de Jonuta, en México; ni es lo mismo el municipio de Madrid que el de Ayamonte, en España).

En cualquier caso los gobiernos locales han utilizado la coordinación con el gobierno central y la concertación con los diferentes sectores de la sociedad como medio principal —cuando no único— para inducir el desarrollo regional. En tales circunstancias, la formulación de planes de desarrollo por parte de las autoridades locales se ha convertido en instrumento necesario para negociar recursos con el gobierno central (Mejía Lira, 1992). Debemos reconocer, sin embargo, que las limitaciones son mucho mayores para los gobiernos locales más pequeños.

### Los cambios internacionales en curso

La creciente internacionalización económica registrada en los últimos años es el factor determinante de los cambios internacionales que se están produciendo en los ámbitos sectorial, organizativo y espacial.

De hecho, la intensificación de esos procesos y relaciones que estimulan la interdependencia entre las economías nacionales (lo que se entienden como internacionalización), ha llevado a la aplicación del término globalización, para indicar la existencia de un cambio cualitativo implícito en esa internacionalización avanzada.

Este cambio cualitativo está reflejado por el hecho de que la inversión exterior directa (IED) supera al total de flujos comerciales. El aumento de la IED ha sido muy rápido —tres veces superior al del

comercio en tasas anuales (OCDE, 1992, p. 237)— y han crecido también los flujos de capital financiero no directamente ligado al físico. Sin embargo, no hay que olvidar que las empresas multinacionales introducen distorsiones en la medida del comercio total puesto que aproximadamente un tercio de sus exportaciones se realizan dentro de la misma empresa y por tanto no queda contabilizada como tal.

En este nuevo contexto menos compartimentado, tienen especial peso la tecnología y las redes. La primera, como posibilitadora e inductora de la globalización, y las segundas, como forma organizativa resultado de la nueva situación.

#### *La dimensión estructural y de cambio sectorial*

La ya mencionada globalización de las economías, reflejada más por el mayor crecimiento del volumen de intercambios que de la producción, está provocando la reestructuración de los sistemas productivos.<sup>7</sup> De ella provienen los estancamientos y retrocesos de la industria frente al crecimiento de las actividades de servicios, y la variación de la composición por ramas de ambos sectores; la reducción del sector primario, y el aumento de las conexiones entre el secundario y el terciario. A pesar de ello no puede negarse que el sector industrial sigue siendo clave para el crecimiento, sea a nivel internacional, nacional o regional.

El cambio experimentado por la industria atañe a la composición de los *inputs* productivos y se acompaña con la evolución de los ciclos de vida de los productos. Además, las tendencias estructurales de la demanda industrial han corrido paralelas al consumo final de la población —que asimismo ha determinado las especializaciones productivas— y al mayor peso de la demanda de formación bruta de capital fijo en las demandas nacionales.

Entre las causas de esa evolución destacan las nuevas tecnologías informáticas y de telecomunicación, que han propiciado crecientes inversiones para la modernización de los aparatos productivos, las sustituciones de algunos materiales tradicionales por plásticos y productos químicos, y el cambio del consumo privado en gran medida causado por las nuevas estructuras familiares y modos de vida.

<sup>7</sup> Entendida en el sentido empleado por D. Massey y en cuanto mecanismo de renovación de la estructura y las relaciones sociales y reconstrucción de las bases de la acción política (1983).

La determinación de las posibilidades de crecimiento y desarrollo de una industria específica pasan, ineludiblemente, por su contextualización en la estructura de la industria internacional.

#### *La dimensión microeconómica y organizativa*

Por supuesto el nuevo contexto también origina cambios en la propia organización empresarial. Las reestructuraciones han ocasionado el cierre de las unidades más obsoletas, la introducción del progreso tecnológico, la organización en empresas más pequeñas y flexibles, una mayor cooperación entre empresas y estructuras reticulares de colaboración que las vinculan entre sí. Todo ello orientado a la diversificación y desarrollo de la producción para adaptarse mejor a la demanda y a sus fluctuaciones.

Las motivaciones de esa cooperación y organizaciones en forma de red responde en 50% de los casos a cuestiones relacionadas con la tecnología y en 30% a razones comerciales, mientras el resto proviene de ambas simultáneamente (Cuadrado Roura, 1990). Esto no significa que en algunos casos particulares de industrias con importantes economías de escala, como la aeronáutica, no se hayan mantenido estrategias de crecimiento mediante diversificaciones productivas e integraciones verticales u horizontales para mejorar la eficiencia técnica.

En general, puesto que la internacionalización de sus mercados condiciona la pervivencia de muchas empresas, aumenta el grado de diferenciación y diversificación de las producciones, así como la importancia atribuida al *marketing* con vistas a la captación de mercados de exportación.

Se generan formas de producción más flexibles en las que los cambios tecnológicos, las redes de distribución y los acuerdos de cooperación que permiten la externalización de operaciones, son cada vez más importantes.

#### *La dimensión espacial*

Entre los cambios espaciales pueden distinguirse el internacional, el nacional y el regional; en los tres se detecta la evolución de especializaciones geográficas sectoriales a otras más funcionales.

Las nuevas localizaciones están íntimamente ligadas a la impor-

tancia de las economías de aglomeración, la imbricación entre factores institucionales, sociales y económicos y la revitalización de los factores endógenos. Ello concede a cada área condiciones favorables para su propio desarrollo, siempre que observe una mínima coordinación con las unidades supranacionales y nacionales a que está vinculada, incluyendo posibilidades de cooperación con zonas limítrofes de los estados fronterizos.

A nivel internacional ha habido un desplazamiento de las producciones más estandarizadas hacia países con estructuras de costos competitivas. En el contexto nacional las inversiones se han orientado hacia regiones metropolitanas y áreas sin fuerte tradición industrial, pero con estructuras mixtas y ventajas comparativas de localización y comunicación. Regionalmente se han reforzado algunas áreas urbanas, pero también ha habido un movimiento centrífugo de ubicación en ciudades medias que se han estructurado como redes urbanas de elementos complementarios. Es decir, se ha ampliado la influencia de algunas áreas metropolitanas cuyas estructuras económicas son mixtas, ha decrecido la localización en antiguas zonas industriales, que actualmente sufren graves procesos de reestructuración, y ha aumentado el atractivo de zonas intermedias para el cada vez más creciente número de pequeñas y medianas empresas.

Entre los factores decisivos de localización ganan peso los factores personales, la disponibilidad, entre otros, de servicios empresariales, la cualificación de la mano de obra y el costo del suelo.

### **Adaptación a la nueva dinámica internacional: los gobiernos locales y el desarrollo regional**

#### *Nuevas bases del desarrollo regional*

La generalización de altas tasas de desempleo y bajos índices de crecimiento durante los años setenta exigió un ajuste del sistema productivo para lograr mayor eficiencia y competitividad. El cambio en el contexto económico provocó una crisis de las políticas regionales, reflejo de la crisis extensa de la economía (desempleo creciente, tensiones inflacionistas, aumento de la competencia internacional, etc.), y las durísimas políticas de ajuste aplicadas les fueron restringiendo el margen de maniobra.

Sin embargo, comenzaron a propiciarse las posibilidades de cre-

cimiento "propias de cada región" (Cuadrado Roura, 1988) como base del crecimiento siempre que fuesen compatibles con los objetivos de eficiencia y competitividad. Así se abrió un nuevo campo de acción para esas políticas de desarrollo regional.

A partir de los años ochenta se identifican algunos factores de desarrollo localizados que, por tanto, se vinculan estrechamente al territorio. Entre ellos destacan el factor humano, el empresarial y las condiciones institucionales. Se trata de una aproximación que pone mayor énfasis en el aspecto de la oferta y desemboca en los planteamientos del potencial y desarrollo endógenos.

El gran cambio de orientación surgió precisamente a raíz del paso de la concepción funcionalista del espacio a la de éste como elemento activo. En las concepciones funcionalistas el espacio es simplemente el soporte de la actividad productiva, el lugar donde "las fuerzas y funciones económicas ocurren y, por tanto, definen, como consecuencia de su lógica interna de funcionamiento, la ubicación de las actividades y, por ende, la estructura y jerarquía de las regiones económicas" (Garofoli, 1992, pp. 3-4).<sup>8</sup>

En elaboraciones posteriores del concepto se evolucionó hacia su consideración como un elemento activo de transformación social. Desde este punto de vista el espacio puede considerarse como un conjunto de relaciones sociales e intereses,

como el lugar de encuentro de las relaciones de mercado y las formas de regulación social, que definen las diferentes formas de organización de la producción y capacidades de innovación (tanto en lo referente a productos como a procesos) que dan lugar a la diversificación de los productos puestos en el mercado sobre una base más amplia que el mero costo relativo de los factores (Garofoli, 1992, pp. 4-5).

Quedan así englobadas una serie de características que conforman la identidad de esas comunidades locales que interactúan con el territorio, de modo que originan un determinado tipo de desarrollo, de estructura productiva, de relaciones sociales y de organización institucional.

Partiendo de la nueva concepción del territorio, como espacio activo, el potencial endógeno de una región puede definirse como el con-

<sup>8</sup> Ésta y las demás citas de textos escritos en inglés o francés son traducciones de los autores del presente documento.

junto de características que constituyen las ventajas y desventajas de esa región para desarrollarse. Es decir, en su sentido más amplio, "comprende los recursos físicos y ecológicos de la región, la habilidad y energía de sus habitantes, la estructura urbana, el capital acumulado por el hombre, etc." (Sáenz de Buruaga, 1984, p. 55).

Esas ventajas y desventajas regionales ya no pueden, a la luz de las premisas anteriores, mantenerse limitadas a la dotación de recursos naturales de la zona; deben integrar las características que determinan el territorio o espacio construido de que se trata. Son variables particularmente importantes los recursos humanos locales (cualificación, disponibilidad, conflictividad, etc.), las características de las empresas locales (tamaño, dinamismo, capacidad innovadora, etc.), las redes de comunicación e información, los servicios existentes, la calidad de los gerentes y directores, la estructura social y su permeabilidad a la innovación y las transformaciones, y el medio ambiente.

La amplitud y variedad de los factores componentes de ese potencial explican en parte que no se predetermine un patrón de desarrollo, sino que haya multitud de modelos. Estudios empíricos de numerosos autores (Garofoli, Vázquez Barquero, Silva, Latella, etc.)<sup>9</sup> tratan esta diversidad de estrategias de desarrollo regional.

Las recientes circunstancias económicas y la necesidad de una mayor aplicación del concepto de potencial endógeno local han ocasionado la restricción de la idea a la del potencial de innovación regional que queda por tanto definida como

la red de actividades y funciones económicas de las empresas individuales y de su entorno, que determina el ritmo y el alcance de la modernización técnica y organizativa, y la aptitud de las empresas de la región para superar la pérdida de antiguos mercados mediante la apertura de un potencial de mercados nuevos (Wettmann y Ciciotti, 1981).

En esta segunda definición la difusión de la innovación es el eje determinante de la posición de las regiones. Los factores decisivos de esa difusión pueden agruparse en cinco tipos:

- 1) Localización de las funciones de I+D.
- 2) Localización de las sedes directoras.
- 3) Localización de los servicios comerciales y de la red de contactos exteriores de las empresas.

<sup>9</sup> Algunos de estos estudios están recogidos en Garofoli, 1992.

- 4) Tamaño medio de las empresas.
- 5) Propiedad de las empresas (problema del control externo).

La aceptación de esta definición restrictiva no anula la consideración de que entre los principales factores de fortaleza o debilidad regional también figuran el soporte territorial —como proveedor de recursos—, el modelo de especialización productiva —su organización y el tipo de producción—, la localización y articulación de las industrias, los intercambios inter e intraindustriales, las características de la población, que determinarán la cantidad y calidad de la mano de obra y su capacidad emprendedora, la apertura económica local y las relaciones tanto con otras regiones como con otros países (el grado de integración), y la existencia de centros y organizaciones capaces de asumir cierto liderazgo y coordinación de las distintas iniciativas.

Del concepto de potencial endógeno provienen las teorías del medio innovador y de los sistemas flexibles de empresas en el panorama de la ciencia regional.<sup>10</sup>

El desarrollo endógeno o autocentrado se refiere a situaciones en las que el proceso de acumulación y las decisiones fundamentales sobre el uso del excedente se controlan nacional o regionalmente. Es decir, que el proceso permanece controlado por los agentes locales.

Un proceso de desarrollo endógeno implica la existencia de capacidad de transformación socioeconómica, la habilidad de responder a los retos exteriores, el fomento del aprendizaje y la formación y la eficacia en la introducción de formas de regulación social a nivel local. Esto no supone un acotamiento económico del área en que tiene lugar, sino que se conserven cierto grado de autonomía y de control local sobre algunas variables clave, como el uso de los recursos locales, el control del proceso de acumulación, la capacidad innovadora y el desarrollo y consolidación de un tejido productivo local con elementos vinculados estrechamente.

<sup>10</sup> La primera de las teorías se centra en el papel de la tecnología; Aydalot, Keeble y Maillat la desarrollan en sus escritos. La teoría de los sistemas flexibles de empresas se ocupa básicamente de la dinámica empresarial como eje del desarrollo; para profundizar en ella pueden consultarse los textos de autores como Fuá, Garofoli y Vázquez Barquero.

*Nuevos instrumentos del desarrollo regional*

El objetivo marcado en el largo plazo por esta línea de pensamiento es el establecimiento de sistemas capaces de lograr un crecimiento sostenido, pero ésta es precisamente un tipo de proposición que, por su generalidad, resulta muy poco práctica para instrumentar acciones concretas. Por esta razón, se requiere la definición de objetivos intermedios, más específicos, reflejo de los distintos elementos que intervienen en el proceso.

En general, las políticas de desarrollo local se distinguen por su pragmatismo. Se centran en la corrección de las disfunciones en la producción, el mercado y las instituciones inducidas por los procesos de reestructuración y en el desarrollo de iniciativas de cooperación con agentes externos a la región.

Algunas de las iniciativas concretas que se plantean de manera convergente giran en torno a la adopción y adaptación de tecnología, los recursos técnicos y humanos, la reconciliación de cooperación y competencia o la creación de redes formales e informales. Es decir, más que definir instrumentos precisos, marcan directrices de actuación cuya instrumentación debe considerar las peculiaridades de la situación y territorio en los que se van a aplicar.

En cualquier caso es fundamental que los objetivos perseguidos sean escrupulosamente definidos por tres razones: para poder delimitar el tipo de políticas más adecuadas, para seleccionar los instrumentos pertinentes y para poder evaluar los resultados de las acciones acometidas.

La política industrial ha influido mucho en la articulación de los procesos de desarrollo y reestructuración regionales. P. Aydalot (1985, p. 186) lleva al extremo dicha importancia al afirmar que "la política regional está contenida implícitamente en la política industrial" y que "la política industrial es donde se modelará la política regional del mañana: la elección de sectores, tecnologías y organizaciones espaciales es también la elección de estructuras espaciales diferenciadas".

A continuación señalaremos cuatro líneas básicas de actuación de los gobiernos locales en las que pueden definirse algunos instrumentos en el sentido más amplio del término:<sup>11</sup> la creación y desarrollo de empresas, el fomento de la innovación y difusión tecnológicas, el desarrollo de los recursos humanos y la creación de un medio adecuado.

<sup>11</sup> Con esto queremos indicar que son instrumentos que requieren una mayor congruencia con las circunstancias específicas puesto que sólo se definen sus rasgos más generales.

*La creación y desarrollo de empresas* desempeña un papel fundamental en los procesos de desarrollo regional porque permite la regeneración del tejido productivo local o regional; además, su vinculación con la existencia de capacidades de mejor gestión de las organizaciones la convierte en uno de los elementos estratégicos del crecimiento económico.

A partir de la interpretación del surgimiento y desaparición empresarial elaborada por Birch, han aparecido diversas teorías asociadas al comportamiento de factores estratégicos que tratan de explicar el proceder empresarial en el territorio. Entre estos enfoques cabe citar el de la reacción frente a la recesión, de Gudgin; el del crecimiento de las rentas, de Storey; el del cambio tecnológico, de Aydalot, Keeble y Maillat, y la teoría espacial del desarrollo, de Becattini y Fua.<sup>12</sup>

P. Aydalot (1985) asegura que el método de producción regional es reflejo de la organización que lo ha establecido. Este hecho parece confirmado por gran parte de los estudios de casos de desarrollo regional recientes, en que se han identificado numerosos factores que repercuten sobre la dinámica empresarial en los territorios. No puede negarse la multiplicidad de factores que influyen sobre la creación de empresas ni su estrecho nexo con la problemática productiva de cada región.

El fomento de la creación y desarrollo empresarial conlleva la participación de las empresas en la promoción de servicios y la creación de organizaciones intermedias. Algunas de las posibles acciones en esa dirección son la creación de un entorno adecuado; la provisión de servicios de formación, información y asesoramiento; la creación de infraestructuras físicas; la financiación directa y/o acceso al sistema financiero, y la relación con redes de empresas nacionales e internacionales.

Las incubadoras de empresas o centros de creación y desarrollo empresarial —como las que impulsa el Conacyt en México— son uno de los instrumentos empleados para promover el desarrollo empresarial. Para ser realmente efectivos en la consecución de sus objetivos deben estar integrados en la estrategia global de desenvolvimiento regional.

Como su cometido es satisfacer las necesidades locales, su aplicación debe considerar las condiciones económicas y sociales del área, el mercado existente para los servicios proporcionados, la definición de

<sup>12</sup> Estas teorías aparecen de forma sintética en el capítulo 13 de *Política económica local*, de Vázquez Barquero (1993).

la ejecución del proyecto —definición precisa de funciones y *timing*— y la ubicación adecuada de sus instalaciones, todo ello para adaptarse lo mejor posible a las situaciones que debe enfrentar y solucionar. Los diversos objetivos a que puede orientarse este instrumento según quien lo promueva —obtener beneficios, mejorar la imagen pública o recomponer el tejido industrial local, por ejemplo— explican la gran variedad de fórmulas que presenta.

Las casas de empresarios (“maisons d’entrepreneurs”) son iniciativas de acondicionamiento de lugares para proporcionar algunos servicios o contactos con redes que puedan facilitar a los potenciales empresarios la realización de proyectos.

Las boutiques de gestión se ocupan de proporcionar servicios de asesoría y apoyo mediante una red de expertos y colaboradores externos con el fin de solucionar problemas específicos. En general, son instrumentos de fuerte raigambre local y cuyo inicial carácter asistencial ha evolucionado hacia la potenciación de las iniciativas para crear empresas competitivas y rentables.

El Comité para el Desarrollo de Nuevas Iniciativas Empresariales Juveniles que funciona en el sur de Italia, es un instrumento muy interesante. Destaca la eficiencia de su gestión y la idea de asignar a cada una de las nuevas empresas una firma “tutora”, una de las líderes en su sector, cuyo cometido es orientar a la nueva organización en sus inicios.

Los Centros Europeos de Empresas e Innovación (o Business Innovation Centers) son instrumentos de la Comunidad Europea creados en 1984. Son organizaciones intermedias de apoyo y provisión de servicios empresariales encargados de favorecer la aparición de empresas innovadoras y competitivas, de mejorar la competitividad y facilitar la diversificación de las ya existentes. Suelen ser pequeñas organizaciones cuyos socios, públicos y privados, de cierto estatus en el área, patrocinan el proyecto.

Por supuesto no se agotan aquí las posibilidades y cada situación requiere implementar un instrumento adecuado. Dos líneas directrices fundamentales en cualquier acción son ofrecer la cantidad y calidad de servicios adecuadas al desarrollo propio de las empresas —en particular de las pequeñas y medianas— y la promoción de las exportaciones regionales.

La innovación y difusión tecnológicas son factores clave de la estructura y reestructuración productivas. El resultado inmediato de su aplicación es el aumento de la productividad, dato que puede utilizarse

como indicador del grado de transformación y desarrollo de los sistemas locales.

La innovación depende del talante de los empresarios locales y de la generación y difusión de tecnología, pero necesita apoyarse en la administración y la sociedad locales. Afecta de forma sustantiva a todas las funciones y relaciones de la empresa y de los sistemas productivo y territorial.

Para que la innovación influya realmente en el sistema productivo regional es necesario considerarla en términos de mercado, ya que las tecnologías de punta no siempre son las más adecuadas para promover el desarrollo en un área; dichas tecnologías requieren determinadas condiciones económicas, culturales e institucionales. A menudo, el progreso introducido por tecnologías menos vanguardistas, pero más prácticas, es mucho más eficiente para asentar las bases de un proceso de crecimiento sostenido.

Los parques científico-tecnológicos son “concentraciones espaciales, generalmente planificados, de sistemas de comunicación científica y técnica y de infraestructuras de información e investigación, cuyo objetivo es estimular y potenciar la capacidad innovadora de los sistemas productivos de un área” (Gibson, 1992, Vázquez Barquero, 1993, p. 263).

Los que hasta el momento han tenido éxito coinciden en haber contado con un decisivo apoyo por parte del sector público en sus comienzos (por ejemplo el de Palo Alto, California, uno de los más productivos en la actualidad, y que entre 1961 y 1965 recibió 40% del total de los fondos federales dedicados a actividades de I+D), lo cual no resta importancia a las iniciativas de los poderes locales. Su largo periodo de maduración dificulta la evaluación exacta de las condiciones de éxito y los convierte en una alternativa arriesgada.

Pueden distinguirse cinco tipos de complejos científico-tecnológicos: los centros de innovación —próximos a las universidades y dedicados a investigación aplicada—, los parques científicos —con laboratorios, empresas y servicios—, los parques tecnológicos —que albergan empresas dedicadas a la investigación a veces en colaboración con institutos universitarios—, los parques de negocios —en los que se ubican empresas comerciales que buscan una buena imagen— y los parques industriales mejorados —polígonos industriales con buenas condiciones de edificabilidad.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Similares a los parques industriales que, en el norte de México, albergan las llamadas “industrias maquiladoras”.

Aparte del éxito de las instalaciones, el logro real proviene de la interacción entre el complejo y el sistema productivo local. Esa vinculación es estimulante y enriquecedora para los dos sistemas.

Los tecnopolos o tecnópolis buscan facilitar la creación de la tecnología requerida para la mejora de la competitividad por las propias empresas usuarias. Son promovidos por las comunidades locales y apoyados por el gobierno central para concentrar, en un espacio definido y con las infraestructuras adecuadas, centros públicos de enseñanza e investigación y para incentivar la localización de empresas innovadoras ya consolidadas.

Este instrumento plantea problemas por la heterogeneidad de los elementos que incorpora, ya que no está orientado a la constitución de un tejido productivo bien articulado y ligado al territorio en que se asienta. El planteamiento japonés supera, en parte, este problema puesto que promueve instituciones locales que estimulan el desarrollo de la innovación, responsabilizando de la definición y ejecución de la estrategia a los gobiernos locales.

En España, el Ministerio de Industria aplica un planteamiento funcional que abarca iniciativas horizontales y sectoriales, mientras que las Comunidades Autónomas aplican una política tecnológica de marcado carácter territorial.

En el marco de estas últimas encaja la filosofía de adaptación y difusión de las nuevas tecnologías, pero dentro de la estructura productiva existente. Esta opción ha alcanzado notables resultados en la Comunidad Valenciana, donde ha permitido que algunas empresas con demanda débil —calzado, cuero y textil— se ubiquen en los segmentos más elevados de calidad y sean internacionalmente competitivas.

Para instrumentar esta estrategia, el IMPIVA (Instituto de la Mediana y Pequeña Empresa Valenciana) ha operado a través de una red institucional integrada por Centros Europeos de Empresas e Innovación (incubadoras de empresas), el parque tecnológico de Valencia y una serie de institutos tecnológicos —elemento distintivo del sistema—, que en opinión de muchos es el mecanismo que se ha revelado más eficaz en la política industrial española. Los objetivos de los institutos son la modernización de la industria regional y el incremento de sus economías de escala mediante la prestación de servicios.

La estrategia desarrollada en la Comunidad Valenciana se distingue por la flexibilidad producto de su descentralización territorial y funcional (cada elemento está situado en el espacio en el que opera, el

que a su vez está definido por sus atribuciones concretas y las entidades a las que presta sus servicios).

La importancia del establecimiento común de redes de cooperación y de información es uno de los mecanismos de obtención de externalidades y de reducción de costos para las empresas. Es aún más importante para sistemas integrados por pequeñas y medianas empresas que a menudo no podrían acceder a determinadas facilidades y servicios únicamente con sus recursos. La vinculación entre empresas también facilita el acceso a los mercados de exportación. Las mismas transacciones entre las empresas de la región pueden contribuir a mejoras provenientes de la mayor especialización de los establecimientos y la consecución de economías de escala.

Las redes no son sino sistemas de relaciones y flujo, de carácter generalmente horizontal, establecidos entre instituciones complementarias o similares, que garantizan la creación de externalidades o economías respectivamente de especialización/complementariedad/división espacial del trabajo y de sinergia/cooperación/innovación (Vázquez Barquero, 1993).

*El desarrollo de los recursos humanos* debe entenderse en un sentido amplio, ya que no afecta únicamente a la mano de obra sino a todos los agentes que operan en el territorio. La necesidad de una formación completa y permanentemente renovada es aplicable a los trabajadores, los empresarios y los gestores de la comunidad local.

Pero no se trata sólo de adoptar una estrategia de educación que permita mantener los puestos y situación existentes, sino de lograr la mejora de los recursos humanos de manera que la zona gane competitividad y su situación prospere. La disponibilidad y calidad de los recursos humanos determinan y condicionan el desarrollo de una región, puesto que afectan sus posibilidades de reacción a las nuevas situaciones, a su capacidad de transformación y reestructuración.

En la gestión regional, las iniciativas de formación presentan la gran ventaja de poder ser mucho más manejables y dinámicas en su diseño para ajustarse más precisa y rápidamente a las exigencias de los cambios de la demanda. Las comunidades locales podrán evaluar mejor, dado su contacto con la realidad, las necesidades, carencias y potencialidades de cada zona para subsanarlas y explotarlas, respectivamente.

En general, el auge de las regiones en la creación de ventajas competitivas en sus sistemas se ha originado precisamente de la conjunción de elementos tradicionales de la cultura local con rasgos nuevos. Un sistema de educación y de formación de calidad, en el largo

plazo permite una mejor asimilación de la innovación y la tecnología, por los patrones culturales que implica.

Las acciones emprendidas en el terreno de la formación a nivel regional no deben perder de vista el objetivo de ajuste de la oferta y la demanda de trabajo. Los cambios recientes en los sistemas productivos han introducido, como mínimo, la necesidad de una mayor polivalencia al mismo tiempo que una mayor especialización en tareas específicas. Una de las pocas maneras de conciliar estos dos requisitos es que se logre preparar a las personas para aprender, y las forme dándoles estructuras de trabajo más que conocimientos. Iniciativas desarrolladas en función de las necesidades puntuales de cada momento o por las instituciones interesadas serán las encargadas de proporcionar después dichos conocimientos.

De todos modos, una vez más la naturaleza de los problemas existentes debe ser la guía fundamental para determinar los instrumentos a utilizar, los programas que deben aplicarse y los contenidos de la formación.

Por otro lado también es necesario discriminar los métodos en función del destinatario de la formación. Por ejemplo, en el caso de la formación empresarial no requerirán lo mismo empresas en diferentes fases del ciclo productivo, puesto que las situaciones que enfrentan serán diferentes.

El uso de la formación para el desarrollo buscará hacer surgir nuevos agentes; aumentar la calidad y número de proyectos; reforzar la identidad local y la vinculación de los agentes entre sí y al territorio, y adecuarse a la estrategia regional de desarrollo de largo plazo. La inclusión de la mayor proporción posible de la población es un factor que propiciará una mayor homogeneidad de los resultados obtenidos y una cohesión regional mayor en el apoyo de las iniciativas de desarrollo local. El planteamiento óptimo debe dirigirse a utilizar y movilizar todo el potencial existente en el territorio.

*El medio adecuado* es la conjunción de los elementos anteriores con una adecuación de las instituciones y la sociedad a la nueva dinámica establecida. Las innovaciones realmente efectivas serán las que tengan un reflejo estructural, comportamental y relacional.<sup>14</sup> Éstas serán las que permitan una flexibilidad suficiente de las estructuras regionales para responder a los retos que van surgiendo.

Es necesario poder utilizar los factores endógenos, pero también los exógenos, en los casos en que éstos puedan reforzar el proceso de desarrollo en el largo plazo de la comunidad y contribuir a su sostenibilidad.

Las estructuras institucionales y sociales que regulan una región se reflejan en las estructuras productivas y viceversa; por tanto, las capacidades de evolución están determinadas por un entramado mucho más complejo que la mera estructura productiva. El proceso de cambio solamente puede llevarse a cabo razonablemente con visiones de acción global que consideren el mediano y el largo plazo.

#### *La estructuración de las instituciones para el desarrollo local*

La adecuada estructura de las instituciones es una premisa ineludible para la aplicación exitosa de las estrategias de desarrollo regional. Esto no significa únicamente la creación de instituciones específicas para implementar las iniciativas de desarrollo, sino la definición precisa de las funciones de cada uno de los niveles de gobierno, para que las atribuciones y responsabilidades queden claramente distribuidas.

El papel de los gobiernos centrales no se anula por el planteamiento de políticas de desarrollo endógeno. La definición del marco general de actuación y de las grandes directrices de los proyectos, la coordinación entre las iniciativas de las distintas regiones para que no se contrarresten unas a otras, la provisión de las grandes infraestructuras y servicios, y la cobertura de las actividades que requieren economías de escala importantes, son esferas de acción de esas entidades centrales. Otro tipo de instituciones no tienen un campo de acción suficiente como para asegurar la eficiencia en estas atribuciones.

Los gobiernos locales son, sin embargo, los indicados para diseñar las formas concretas de acción. Pueden identificar el potencial endógeno local en que cimentar sus iniciativas con vistas a un desarrollo sostenido, brindar el apoyo que día a día requieren las iniciativas de los agentes locales, promover los vínculos entre empresarios e instituciones para tratar de mejorar el sistema en su conjunto mediante un uso más eficiente de las posibilidades disponibles, organizar el mercado regional y diseñar servicios a la exportación, e identificar y formar a los empresarios potenciales.

Es decir, los aspectos macro corresponden al nivel nacional de gobierno, mientras que los micro pueden gestionarse de manera más flexible a nivel de autoridades regionales.

<sup>14</sup> Adoptamos aquí la terminología utilizada por Cabrero y Arellano (1992).

Las agencias de desarrollo son instituciones intermedias que tratan de dar respuestas a los problemas de un territorio específico, ya sea en su tejido productivo en general o, en casos más precisos, por medio de una gestión flexible y un alto grado de autonomía operativa. En cualquier caso, aseguran a la comunidad cierta duración de las estrategias de desarrollo regional.

Entre los objetivos de estas agencias figuran la innovación y el desarrollo tecnológicos en su más amplia acepción —que incluye formas organizativas y de gestión—, la diversificación productiva, la provisión de servicios reales y financieros a las empresas (sobre todo a las pequeñas y medianas), el mantenimiento de los puestos de trabajo existentes y la generación de nuevos, la mejora de las infraestructuras locales, y la formación y el fomento de las exportaciones. Es decir, todo un conjunto de actividades orientadas al desarrollo regional y la ganancia de ventajas competitivas por parte del sistema productivo local.

Existe una gran diversidad de organizaciones intermedias de este tipo que pueden clasificarse de acuerdo con tres criterios básicos: la forma de gestión —centralizada o descentralizada—, el tipo de organización —pública o privada— y el grado de autonomía —agencias públicas, con participación del Estado, etc.— (Vázquez Barquero, 1993).

El papel fundamental de las agencias es alcanzar la cooperación de los agentes locales tanto públicos como privados entre sí y con las autoridades centrales en la realización del proyecto de desarrollo regional.

En el caso español hay numerosas agencias que cumplen su labor dando prioridad a unos u otros objetivos según las necesidades regionales. Están muy vinculadas al desarrollo del potencial endógeno y dirigen sus iniciativas preferentemente a las pequeñas y medianas empresas. Fomentan en forma destacada los vínculos con organismos supranacionales y empresas extranjeras.<sup>15</sup>

## Reflexiones finales

En este apartado plantearemos las últimas reflexiones sobre las condiciones que pueden contribuir al éxito o, por el contrario, llevar al fracaso a una política de desarrollo regional impulsada por los gobiernos locales.

<sup>15</sup> Una relación y comentario de las distintas agencias españolas puede consultarse en Echevarría (1993).

Desde nuestro punto de vista, una de las prácticas más comunes que se ha observado en años recientes es la reproducción, por parte de los gobiernos locales, de las estrategias, reformas y nuevos sistemas del gobierno nacional. Ello tiene su explicación —e incluso su justificación— en la mayor capacidad de las administraciones centrales para introducir cambios que luego son adoptados por los estratos inferiores de gobierno. Pero lo cierto es que no siempre las reformas nacionales constituyen la mejor opción para los demás niveles de gobierno; la creación de un nuevo órgano de control o modernización puede suponer un costo tan importante como innecesario para un gobierno local.

El desarrollo de una región, aprovechando su potencial endógeno, tiene que fundamentarse en la identificación y aprovechamiento de sus ventajas competitivas, lo que significa el diseño de una estrategia original para cada caso, y no la imitación o adopción acrítica de las tendencias dominantes en el gobierno central. Es necesaria la determinación clara de las posibilidades reales que tiene un territorio para evitar, en la mayor medida posible, la pérdida de recursos en iniciativas imposibles.

Este asunto se relaciona estrechamente con el de la innovación de las organizaciones públicas locales: si éstas han de convertirse en el elemento dinamizador de los agentes locales, es necesario que ellas mismas sean capaces de adoptar estructuras flexibles e implementar estrategias que les permitan responder a circunstancias cambiantes.

Por ello es necesario un nuevo perfil del administrador público local, habilitado no sólo para gestionar los servicios públicos sino también para promover el desarrollo; capaz de manejarse en condiciones de incertidumbre en lugar de limitarse a la elaboración y aplicación de la norma; que comprenda el mundo social y de la producción y no sólo el del Estado, y dispuesto a vincularse con los diferentes agentes sociales en vez de circunscribirse a los límites de la estructura administrativa local.

Es necesario señalar que, para el cumplimiento de sus atribuciones, los gobiernos locales deben fortalecer sus finanzas. De poco sirve que se descentralicen las funciones si no se transfieren, igualmente, los recursos necesarios para asumirlas. Ello no elimina, por supuesto, la necesidad de que los propios gobiernos locales creen nuevas e imaginativas formas de financiamiento del desarrollo local, de manera directa o asociados con el sector privado.

La adopción de la estrategia de desarrollo del potencial endógeno local tiene dos limitaciones importantes. La primera es que las expe-

riencias exitosas están íntimamente ligadas al medio y territorio en que se desenvuelven, por lo que aun sacando enseñanzas de ellas no debe caerse en la tentación de calcarlas en otros contextos. La segunda es que, dada la especificidad de estos procesos, tienen mucho de método de ensayo y error, cosa que dificulta su aplicación indiscriminada

El enfoque del desarrollo endógeno es desde el ángulo de la oferta, pero no por ello hay que olvidar, y más en lugares con acusadas desigualdades, las políticas de demanda —básicamente redistributivas—, que son sin duda atribución del gobierno central.

La ventaja que deben perseguir las regiones es competitiva y no comparativa, de modo que, asociada a una especialización flexible, permita al sistema local adaptarse y mantener, e incluso mejorar, su posición relativa en el contexto nacional e internacional.

Por último, la mayor participación social en los asuntos locales es consustancial a un desarrollo basado en las propias capacidades. Una gestión más democrática de los asuntos públicos permitirá un mayor involucramiento de la sociedad, multiplicando las iniciativas, diversificando las alternativas y mejorando las posibilidades de un crecimiento local sostenido.

### Referencias bibliográficas

- Amin, S. (1977), *¿Cómo funciona el capitalismo? El intercambio desigual y la ley del valor*, México, Siglo XXI.
- Aydalot, P. (1985), "La política regional y la estrategia espacial de las grandes organizaciones", en A. Kuklinski, pp. 176-187.
- Boisier, S. (1992), "Las relaciones entre descentralización y equidad", *Revista de la CEPAL*, núm. 46, pp. 113-131.
- Bowman, M. y W. Hampton (comps.) (1989), *Democracias locales: un estudio comparativo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Bueno Lastra, J. (1990), *Los desequilibrios regionales*, Madrid, Ediciones Pirámide.
- Cabrero, E. y D. Arellano (1992), "Éxito e innovación: una perspectiva desde la teoría de la organización", México, CIDE (Documento de Trabajo 4, Administración Pública).
- Carlsson, B. (1992), "Industrial Dynamics: A Framework for Analysis of Industrial Transformation", *Revue d'Économie Industrielle*, núm. 61, pp. 7-32.
- Coing, H. (1991), "Revisando los servicios urbanos", *CIVITAS-Ensayos*, núm. 5, pp. 69-89.

- Coing, H., Ph. de Lara e I. Montaña (1989), *Privatisation et régulation des services urbains. Une étude comparative*, París, LATTIS.
- Crozier, M. (1984), *No se cambia la sociedad por decreto*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Cuadrado Roura, J. (1988), "Políticas regionales: hacia un nuevo enfoque", *Papeles de Economía Española*, núm. 35, pp. 68-95.
- et al. (1990), *El crecimiento regional español ante la integración europea*, Madrid, Instituto de Estudios de Prospectiva.
- Cuadrado Roura, J. y L. Suárez-Villa (1992), "Integración económica y evolución de las disparidades regionales", *Papeles de Economía Española*, núm. 51, pp. 69-82.
- Echevarría, M. C. (1993), "El papel de las agencias de desarrollo en la política regional española", *Boletín Económico de Información Comercial Española*, núm. 2387, pp. 2853-2866.
- Emmanuel, A. (1976), *El intercambio desigual*, México, Siglo XXI.
- Garofoli, G. (comp.) (1992), *Endogenous Development and Southern Europe*, Aldershot, Avebury.
- Gutiérrez Vidal, M. (1993), "La especialización sectorial de las regiones económicas de México: perspectivas frente al TLC", *Boletín Económico de Información Comercial Española*, núm. 2384, pp. 2621-2627.
- Junquera González, J. (1986), *La función pública en la Europa de los doce*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Kliksberg, B. (1991), "¿Cómo enfrentar la pobreza en América Latina? Dilemas gerenciales y experiencias innovativas", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. 57, núm. 4, pp. 235-254.
- Kuklinski, A. (comp.) (1985), *Desarrollo polarizado y políticas regionales*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Krugman, P. (1992), *Geografía y comercio*, Barcelona, Antoni Bosch Editor.
- Konsolas, N. (comp.) (1990), *Local Development*, Atenas, Instituto de Desarrollo Regional.
- Lipietz, A. (1979), *El capital y su espacio*, México, Siglo XXI.
- Martínez Almazán, R. (1988), *Las finanzas del sistema federal mexicano*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Martínez Péllegri, S. (1993), *El desarrollo del potencial endógeno: modelos y casos*, Universidad Autónoma de Madrid (mimeografiado).
- Massey D. (1982), "Industrial Restructuring as Class Restructuring: Production Decentralization and Local Uniqueness", *Regional Studies*, vol. 17, núm. 2, pp. 73-89.
- Mejía Lira, J. (1992), "La práctica de la planeación en las administraciones públicas municipales. La experiencia mexicana", *Gestión y Política Pública*, vol. I, núm. 1, pp. 157-174.
- Merino Mañón, J. (1988), *Tamaño y composición de la administración pública*

- mexicana, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación e Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ministerio de Economía y Hacienda (1992), *Política regional en 1991, Informe anual*, Madrid.
- Moctezuma Barragán, E. (1993), "Avances de la federalización educativa en México", en M. E. Vázquez Nava, pp. 153-167.
- Muñoz, R. (comp.) (1989), *Crisis y futuro del estado de bienestar*, Madrid, Editorial Alianza Universidad.
- Myrdal, G. (1979), *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Naisbitt, J. (1985), *Macrotendencias*, México, Edivisión Compañía Editorial.
- OCDE (1992), *Le programme technologie / économie. La technologie et l'économie, les relations déterminantes*, París.
- Ordóñez, G. y T. Alegría (1991), "Privatización y crisis del estado de bienestar: los servicios públicos urbanos en México", *CIVITAS-Ensayos*, núm. 5, pp. 101-110.
- Oszlak, O. (1993), *Estado y sociedad: las nuevas fronteras*, ponencia presentada en la Segunda Conferencia Internacional del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, Toluca, México, 27-31 de julio de 1993.
- Rego Veiga, G. (1992), "Administraciones locales y desarrollo endógeno", *Estudios Territoriales*, núm. 38, pp. 103-114.
- Rocard, M. (1988), *¿Coherencia o ruptura?*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Rodríguez Cabrero, G. (comp.) (1991), *Estado, privatización y bienestar*, Barcelona, ICARIA/FUHEM.
- Rojas Gutiérrez, C. (1993), "El Programa Nacional de Solidaridad y la reestructuración de la gestión social participativa", en M. E. Vázquez Nava, pp. 168-184.
- Roth, G. (1987), *The Private Provision of Public Services in Developing Countries*, Oxford, Oxford University Press.
- Sáenz de Buruaga, G. (1984), "Planificación regional de la tecnología y potencial endógeno", *Información Comercial Española*, febrero, pp. 53-65.
- Sanchis, E. (1990), "Pequeña empresa y desarrollo económico", *Revista de Treball*, núm. 13, mayo-agosto, pp. 89-101.
- Torres, B. (1986), *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México.
- Tratado de la Comunidad Económica Europea.*
- Tratado de la Unión Europea.*
- Vázquez Barquero, A. (1993), *Política económica local*, Madrid, Pirámide.
- Vázquez Nava, M. E. (coord.) (1993), *La administración pública contemporánea en México*, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación y Fondo de Cultura Económica.
- Vickery, G. (1992), "Global Industries and National Policies", *The OECD Observer*, núm. 179, diciembre de 1992-enero de 1993, pp. 11-14.

- Yuill, D., K. Allen y C. Hull (1980), *Regional Policy in E. C. The Role of Regional Incentives*, Londres, Croom Helm Ltd.
- Walker, D. (1991), "Descentralización: tendencias recientes y perspectivas desde un enfoque administrativo comparado", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. 57, núm. 1, pp. 127-147.
- Wettman, R. W. y E. Ciciotti (1981), *La mobilisation du potentiel endogène*, Berlín, Commission des Communautés Européennes.