

# El desarrollo local en los tiempos de globalización.

Antonio VÁZQUEZ BARQUERO

*Catedrático de Economía. Universidad Autónoma de Madrid.*

**RESUMEN:** La dinámica económica y productiva se desarrolla en el momento actual en un entorno de competencia creciente como consecuencia de la aceleración del proceso de globalización. El artículo muestra que en tiempos de globalización, el desarrollo endógeno sigue siendo una estrategia adecuada, y que comienza a surgir una nueva generación de políticas regionales. La nueva política regional se orienta a potenciar los mecanismos de organización del territorio y las iniciativas que permiten a las ciudades y regiones responder a los desafíos de la globalización

*Descriptor:* Desarrollo local, Globalización

## I. INTRODUCCIÓN

Desde hace una década, un nuevo paradigma recorre el mundo, la globalización de la economía y la sociedad. Los sistemas productivos y los mercados adquieren, paulatinamente, dimensión global, el estado cede protagonismo y liderazgo a las empresas innovadoras (generalmente, multinacionales), las nuevas tecnologías de la información, los transportes y las comunicaciones facilitan y refuerzan el funcionamiento y la interacción de las organizaciones.

La globalización cobra mayor significado cuando se la pone en la perspectiva del cambio del ciclo largo de la economía. Se ha superado la fase recesiva, que se extiende desde mitad de los años setenta a finales de los noventa, mediante un aumento de la productividad en todos los sectores productivos (a través de la introducción de

innovaciones), un profundo cambio estructural (reestructuración en el sistema industrial y en las actividades de servicios), la reorganización institucional (privatizaciones y descentralización productiva) y, en definitiva, el paso al modo de desarrollo informacional.

El nuevo ciclo se inicia en un entorno que favorece el crecimiento de la renta y del empleo, con una nueva división internacional del trabajo, la transformación y desarrollo de organizaciones e instituciones regionales de entidad global y el aumento de la competencia en los mercados, lo que implica la continuación de los ajustes del sistema productivo de los países, las regiones y las ciudades afectadas por la globalización.

A medida que se iba definiendo este nuevo escenario de la competencia entre las empresas y los territorios se iban generando formas más flexibles de organización de la producción, aparecían nuevos espacios

Recibido: 23.01.00

e-mail: vazquez-barquero@uam.es

productivos y las empresas, las ciudades y las regiones daban respuestas a los retos que presenta el aumento de la competencia en los mercados, a través de los planes estratégicos e iniciativas locales. De esta forma ha ido adquiriendo consistencia y fuerza la política de desarrollo local, como una respuesta de las economías locales a los desafíos del ajuste productivo.

En una situación como la actual de cambio de ciclo económico y, por lo tanto, del escenario competitivo uno se hace preguntas como las siguientes: ¿Sigue el desarrollo endógeno siendo una interpretación adecuada que oriente el análisis y los modelos de intervención pública? ¿Las iniciativas locales siguen siendo instrumentos útiles para estimular el desarrollo territorial o han de cambiar sus contenidos y orientaciones? ¿Está surgiendo una nueva generación de políticas regionales?

El artículo muestra que en los tiempos de globalización el desarrollo endógeno continúa siendo una interpretación útil para entender la dinámica económica y productiva y las respuestas de las organizaciones e instituciones. Después de definir el concepto de globalización y de describir el cambio de escenario, el artículo plantea que la conceptualización del desarrollo endógeno permite argumentar la existencia de rendimientos crecientes y presenta algunos de los cambios que introduce la nueva generación de políticas regionales.

## 2. LA GLOBALIZACIÓN, UN NUEVO PARADIGMA

Recientemente, ha comenzado a definirse un nuevo paradigma, la formación y desarrollo de la economía global, en el que el sistema productivo y los mercados se van globalizando y el estado está dejando de ser el motor de la economía y cede el liderazgo a las empresas multinacionales. Las diferentes formas de regionalización y de integración de las economías nacionales (como la Unión Europea, el Acuerdo de Libre Comercio entre México, EE UU y Canadá, o el Mercado Común del Cono Sur) podrían entenderse como los mecanismos a

través de los que se institucionaliza el proceso de globalización.

Existe una fuerte controversia sobre el significado de la globalización, su importancia, dinámica y consecuencias, que frecuentemente lleva a un cierto escepticismo sobre sus implicaciones (HIRST & THOMPSON, 1996). En todo caso, se puede aceptar que desde hace una década se asiste a un reforzamiento de las relaciones económicas, políticas e institucionales entre los países que pueden conducir a la formación de un sistema global, pero que, como indica SCOTT (1998), es cada vez más diversificado.

Los factores responsables de la aceleración del proceso de globalización han sido, entre otros, los siguientes (OCDE, 1996): los cambios en las políticas económicas y comerciales, que han generalizado la liberalización de los mercados de bienes, servicios y factores; las nuevas estrategias de las empresas multinacionales que aprovechan las nuevas oportunidades de localización que la integración les presenta; y la introducción de las innovaciones en los transportes y comunicaciones que facilitan la integración de los mercados y la producción multinacional, y reducen los costes de producción y de los intercambios.

Como señala FERRER (1996), la globalización es un fenómeno antiguo, asociado con los intercambios internacionales de bienes y servicios, y la internacionalización del capital y de la producción. Sin embargo, el rasgo que caracteriza la forma que toma actualmente la globalización es el hecho de que la internacionalización de los mercados y de la producción está ligada a la información y a la utilización de las nuevas tecnologías, diferenciándose de experiencias anteriores vinculadas a la búsqueda de materias primas o de nuevos mercados (OMAN, 1994). Este proceso se fortalece gracias a las nuevas formas de organización de las empresas a través de los acuerdos de cooperación y de las alianzas estratégicas internacionales, lo que permite crear redes de carácter global.

La globalización estaría dando lugar a un nuevo orden internacional y a una nueva división internacional del trabajo

(UGARTECHE, 1997). El liderazgo de la economía global correspondería a los países de la OCDE, los nuevos países industrializados del Este asiático y algunos de América Latina, que tienen políticas de libre mercado, apertura al capital extranjero y cuyos sistemas económicos estarían interrelacionados por los intercambios de bienes y servicios, de capitales y de mano de obra; mientras que las economías de los demás países quedarían excluidas a menos que sean capaces de integrarse aceptando las reglas de la libre competencia (OHMAE, 1990).

La globalización afecta al sistema productivo de las regiones desarrolladas y atrasadas, así como de las ciudades grandes y de aquellas pequeñas y medianas. El fortalecimiento de los sistemas locales de empresas, la creación de redes de subcontratación, la externalización de sistemas de producción y la introducción de formas más flexibles de organización de las grandes empresas han permitido mejorar la productividad y competitividad de las ciudades y regiones urbanas innovadoras (SCOTT, 1998).

Pero, como sostiene CASTELLS (1996), la economía global es fuertemente asimétrica. A diferencia de lo que propugna el viejo paradigma Centro-Periferia, es policéntrica y además las categorías Norte y Sur han perdido capacidad analítica ya que los centros y las periferias en el nuevo orden internacional no se sitúan simétricamente a ambos lados de la hipotética línea divisoria entre el "Norte" y el "Sur". Existen ciudades y regiones en el Sur articuladas a la economía global y existen ciudades y regiones del Norte que no lo están. Es más, la pobreza es una cuestión que no sólo afecta al Sur sino que los bajos niveles de renta, la baja capacidad tecnológica y la injusta distribución de la renta caracterizan, también, a las ciudades y regiones del Norte, si bien los niveles de pobreza en el norte y en el sur no son siempre comparables como sugiere Sonia Barrios.

En definitiva, en un mundo cada vez más globalizado, hay ciudades y regiones que ganan y otras que pierden (Benko y Lipietz, 1992), en función de su dotación de recursos humanos, recursos naturales y su

encardinación a la economía global y no por su pertenencia a un Norte o a un Sur predefinido.

### 3. EL CAMBIO DE ESCENARIO PARA EL DESARROLLO LOCAL

Hay que remontarse a finales de los años setenta para encontrar los orígenes del paradigma del desarrollo local endógeno (VÁZQUEZ, 1999a). En los últimos veinticinco años el escenario en el que se mueven las economías europeas y, sobre todo la española, ha cambiado drásticamente.

En España el escenario de 1979 estaba marcado por la euforia política porque se acababa de iniciar la democracia y se había elegido por primera vez a los representantes en los gobiernos municipales. Pero, era un escenario de crisis del modelo de desarrollo industrial y de ajuste del sistema productivo, que ponía fin a un largo periodo de crecimiento económico.

La parte más dura de la crisis económica se inicia en 1975 y se extiende hasta finales de 1985, periodo en el que la tasa de crecimiento del PIB se deteriora paulatinamente (7% entre 1961 y 1974; 2,3% durante 1977-1978; 1,3% durante 1979-1984) y se destruye empleo a una tasa anual del 1,7%. La economía española pierde posiciones en relación con los demás países europeos, pasando su PIB per capita de representar el 78,9% de la media de los países de la Unión Europea en 1975 al 72,1% en 1985. Además, se estima que entre 1977 y 1984 la destrucción neta de empleo fue de 1.636.000 puestos de trabajo y la tasa de paro crece continuamente (4% en 1975; 20,9% en 1985).

La economía atravesaba por un fuerte proceso de ajuste productivo y de desindustrialización, con cierres de empresas y despidos masivos. Se desconocía cuales serían las actividades industriales ganadoras y perdedoras, no se sabía cuál sería la estructura productiva de la economía española a finales de los años noventa. Además, estábamos en un mundo en el que las políticas macroeconómicas restrictivas comenzaban a dominar y en el que las políticas redistributivas perdían fuerza.

Los desafíos que representaban la reestructuración productiva y el aumento del paro estimularon la respuesta de las ciudades y regiones a través de iniciativas cuyo objetivo es facilitar los procesos de ajuste de los sistemas productivos locales, lo que dio lugar a la política económica local (VÁZQUEZ, 1993).

Desde principios de los años noventa el escenario en el que se mueven la economía española y las demás economías europeas ha cambiado significativamente. Hay que reconocer, ante todo, que las condiciones en las que funciona el sistema productivo se han transformado drásticamente. Pero, sobre todo, conviene señalar que las economías europeas se están integrando rápidamente, impulsadas por la creación de la Unión Económica y Monetaria (UEM), y forman parte de un mundo cada vez más globalizado, lo que afecta directamente a la competitividad de las ciudades y regiones.

La economía española ha recuperado el pulso y está creciendo por encima del 3% anual (3,8% en 1999) y en todo caso a un ritmo superior al de la mayoría de los países europeos lo que le ha permitido mejorar su convergencia real (en 1998, el PIB per capita español se acercaba al 80% de la media Europea). Desde 1995 (o desde 1986, según algunos) se crea empleo neto lo que permite reducir la tasa de paro, aunque sea lentamente (15,8% en 1999). Con una economía cada vez más abierta e internacionalizada, el sistema productivo español se ha especializado en actividades industriales reestructuradas (como maquinaria, material de transporte y confección) y en actividades modernas (como la aeronáutica o la electrónica), y, sobre todo, en actividades de servicios, como los turísticos, los financieros o los de transporte y comunicaciones (el empleo en los servicios pasa del 40,9% en 1975 al 61,6% en 1998).

Pero, el rasgo principal que caracteriza el escenario actual es que a las necesidades del ajuste productivo se han añadido en la última década las exigencias del fuerte proceso de integración de las empresas y las economías en los mercados europeos e internacionales, en general. El desafío actual no es sólo mejorar la eficiencia en la producción, a través de la introducción de innovaciones, sino responder a las

demandas que presenta el aumento de la competencia en los mercados.

¿Cuáles son los efectos sectoriales y territoriales del proceso de globalización? ¿Cuál es la especificidad del fenómeno en países de desarrollo tardío como España? Dejando aparte la cuestión de la controversia sobre el significado de la globalización, se puede aceptar que el proceso de globalización significa un aumento de la competencia en los mercados, y, por lo tanto, nuevas necesidades y demandas de servicios de las empresas y economías locales para poder ajustarse al escenario de competencia global creciente. Por lo tanto, los procesos de reestructuración productiva de los países, las regiones y las ciudades continuarán aunque las condiciones del entorno estén cambiando.

La integración económica y, en general, la globalización constituyen un reto para el sistema productivo y empresarial español (y europeo, en general). El aumento de la competencia reabrirá el proceso de ajuste productivo por tercera vez en España (después de los shocks petrolíferos de los años setenta, y de la entrada en la Unión Europea en 1986), lo que provocará el cierre de empresas y tensiones en el mercado de trabajo, como en el pasado. Pero, parece que su dimensión e importancia serán de menor entidad no sólo porque muchas empresas y actividades productivas ya se han reestructurado, sino sobre todo porque las características del entorno competitivo son diferentes debido al cambio de ciclo económico (OCDE, 1999).

El ajuste afectará, sobre todo, a las actividades y empresas industriales que compiten a escala nacional e internacional y, en menor medida, a los servicios y las actividades relacionadas directamente con los clientes. Cuando de lo que se trata es de adquirir mayor escala competitiva no siempre la solución pasa por el aumento de la dimensión de las empresas locales, sino que los acuerdos de asociación, la externalización de funciones y la subcontratación permitirán diversas alternativas a las empresas.

En todo caso, el aumento de la competencia en los mercados hará que los ajustes de proceso, producto y organización

les ocasionen menores costes que en etapas anteriores. Los productos intermedios y las materias primas tienden a mantenerse a unos niveles de precios más estables y competitivos, los costes de financiación se han reducido sensiblemente y la dimensión de los cambios será en media más reducida.

Como consecuencia del aumento de la presencia de empresas de todos los países de la Unión en los mercados europeos y de las respuestas estratégicas de las empresas locales se producirá un aumento de la internacionalización de la producción y de la integración de los mercados de productos industriales y de servicios. El nuevo entorno competitivo les abre a las empresas españolas (y a las europeas en general) la oportunidad de estar presentes en un mercado, más estable y amplio y con una moneda única y fuerte. Pero, también, al aumentar la competencia genera amenazas para aquellas empresas que no hayan adaptado sus estructuras al nuevo entorno.

La nueva fase del proceso de reestructuración se produce, sin embargo, después de las transformaciones de los años ochenta y noventa, lo que limita sus efectos. El sistema productivo de las ciudades y regiones urbanas más dinámicas lo forman las actividades industriales de alta tecnología (como la microelectrónica, la biotecnología, la robótica o la industria aerospacial), pero también aquellas actividades manufactureras que en los años cincuenta y sesenta se caracterizaban por su producción estandarizada, se han reestructurado y han diferenciado la producción a través de la introducción de innovaciones (como la industria de la confección o la del automóvil).

Sin duda, por otro lado, las actividades avanzadas de servicios (como el marketing, el diseño o la asistencia técnica) han marcado la reestructuración del sistema europeo (y español) de ciudades, pero también lo han hecho las actividades más tradicionales, como los servicios financieros y los servicios de ocio, que se han ajustado al nuevo entorno competitivo introduciendo innovaciones de organización, de producto y de proceso mediante las nuevas tecnologías de la información y el conocimiento.

Así pues, en la medida en que el proceso de reestructuración productiva se vaya

completando, el impacto del aumento de la competencia sobre las actividades productivas y el territorio tendrá una incidencia más limitada. Además, dado que la globalización está impulsando la diferenciación y diversificación en los sistemas urbanos, cada vez más policéntricos debido a la proliferación de redes de empresas y ciudades (VELTZ, 1996), las políticas locales continúan siendo mecanismos adecuados para contribuir al desarrollo de las economías urbanas y regionales.

#### 4. DESARROLLO ENDÓGENO Y RENDIMIENTOS CRECIENTES

El proceso de globalización implica un aumento de la competencia en los mercados, y, por lo tanto, la continuación de los procesos de reestructuración productiva de los países, las regiones y las ciudades, si bien en unas condiciones diferentes a las de la fase recesiva del anterior ciclo largo de la economía europea (y española). Pero la visión del desarrollo endógeno continúa siendo acertada para analizar los actuales procesos de crecimiento y cambio estructural de las ciudades y regiones en curso y para regular sus transformaciones a través de las políticas de los gobiernos locales y regionales.

La cuestión central de la dinámica y cambio estructural de las economías locales y regionales en este escenario, como en el pasado, reside en identificar los procesos de acumulación de capital que impulsan el crecimiento económico y, por lo tanto, en cómo abordar la cuestión de los rendimientos decrecientes, que como indica el pensamiento neoclásico conduciría a un escenario de crecimiento nulo (SALA I MARTÍN, 1994).

La moderna teoría del crecimiento económico supone un paso adelante para responder a esta cuestión, ya que considera la ley de rendimientos decrecientes como una de las alternativas del funcionamiento del proceso de crecimiento económico. En su afán de acomodarse a la realidad las modernas formalizaciones del pensamiento neoclásico incorporan en la función de producción el resto de los hechos, que explican y condicionan los procesos de

crecimiento económico y, en concreto, consideran que el avance tecnológico es un factor endógeno y que las rentas monopolistas condicionan los procesos de crecimiento, lo que les permite concluir la diversidad de los posibles senderos de crecimiento (ROMER, 1986, 1994).

Por otro lado, en el escenario actual de transformaciones económicas, organizativas, tecnológicas, políticas e institucionales, la teoría de desarrollo endógeno parece adecuada para identificar los mecanismos del desarrollo económico. Los estudios teóricos y los análisis de experiencias de reestructuración productiva y de dinámica urbana y regional han permitido conceptualizar el desarrollo endógeno. (VÁZQUEZ, 1999a).

El desarrollo económico se produce como consecuencia de la utilización del potencial y del excedente generado localmente y la atracción, eventualmente, de recursos externos, de la aplicación del conocimiento y de la utilización de las economías externas en los procesos productivos, lo que permite que se produzcan rendimientos crecientes y, por lo tanto, crecimiento económico. Las iniciativas y el control que los actores locales y la sociedad civil realizan a través de sus respuestas estratégicas, son el mecanismo a través del que se favorecen los procesos de transformación y la dinámica económica de las ciudades y regiones.

Así pues, para neutralizar las tendencias al estado estacionario es preciso activar los elementos que caracterizan los procesos de acumulación y desarrollo en entornos de globalización, como la formación de redes de empresas e instituciones (distritos industriales, entornos innovadores, alianzas estratégicas), la creación y difusión de las innovaciones en el sistema productivo, y las economías de aglomeración y diversidad de las ciudades. Estos mecanismos constituyen una respuesta, espontánea o estratégica, a los desafíos del aumento de la competencia, que permite generar y utilizar economías externas y mejorar la competitividad de las ciudades y regiones.

Una de las cuestiones centrales del proceso de acumulación de capital de los sistemas productivos en las economías de desarrollo tardío reside, por lo tanto, en la formación de economías externas de escala

y la reducción de los costes de transacción, que están condicionadas por la forma de organización del sistema productivo local. Por lo tanto, la organización del entorno, en el que se establecen las relaciones entre las empresas, los proveedores y los clientes, condiciona la dinámica de las economías locales.

Así pues, los sistemas de empresas locales y las relaciones entre las empresas son uno de los mecanismos a través de los que se producen los procesos de crecimiento y cambio estructural de las economías locales y regionales, ya que permiten generar rendimientos crecientes cuando las relaciones y la interacción entre empresas propician la utilización de economías de escala ocultas en los sistemas productivos y los centros urbanos, a fin de cuentas uno de los potenciales de desarrollo económico local.

El análisis del funcionamiento de los sistemas productivos locales (y específicamente en el caso de los distritos industriales) ha demostrado que la existencia de una red de empresas industriales locales, permite la generación de una multiplicidad de mercados internos y de áreas de encuentro que facilitan los intercambios de productos, servicios y conocimiento (BECATTINI, 1997).

La confluencia de los intercambios de productos y recursos entre las empresas, la multiplicidad de relaciones entre los actores, y la transmisión de mensajes e informaciones entre ellos propicia la difusión de las innovaciones, impulsa el aumento de la productividad y mejora la competitividad de las empresas locales.

Ahora bien, el desarrollo económico y la dinámica productiva dependen de la introducción y difusión de las innovaciones que impulsan la transformación y renovación del sistema productivo (MAILLAT, 1995; FREEMAN & SOETE, 1997). Para que ello sea posible, es necesario que los actores que integran el sistema productivo local, tomen las decisiones adecuadas de inversión en tecnología y organización. Cuando esto ocurre, las empresas y el sistema productivo, en su conjunto, adquieren la dimensión innovadora que les permite mejorar la posición competitiva en los mercados.

Los economistas, los sociólogos y los geógrafos, cualquiera que sea la línea metodológica que sigan, siempre han reconocido que los procesos de crecimiento y cambio estructural de las economías se producen como consecuencia de la introducción de innovaciones en el sistema productivo a través de las decisiones de inversión. Sin embargo, los efectos económicos de las innovaciones dependen de cómo se difunden en el tejido productivo y de cual sea la estrategia tecnológica de las empresas en su pugna por mantener o mejorar los resultados de su actividad.

Las empresas toman sus decisiones de innovación en un entorno cada vez más competido y globalizado y es, precisamente, el esfuerzo por aumentar la rentabilidad de sus inversiones y ampliar la presencia en los mercados lo que, en último análisis, constituye uno de los mecanismos clave del proceso de innovación. Así pues, desde la perspectiva del desarrollo competitivo de las economías, las innovaciones y las nuevas tecnologías no surgen fuera del sistema económico sino que son endógenas al sistema productivo, a la economía y a la propia sociedad, como reconoce el informe de la OCDE (1992) sobre Tecnología y Economía.

En un escenario como el actual caracterizado por la globalización de la producción y de los intercambios y el aumento de las actividades de servicios, las ciudades se han convertido en el espacio preferente del desarrollo. Su potencial de desarrollo les permite responder a los retos que presenta el aumento de la competitividad, vinculando los procesos de ajuste productivo y organizativo a la utilización de los recursos propios, a la difusión de las innovaciones y al fortalecimiento de las relaciones con otras ciudades.

La ciudad y el sistema productivo local participan de un proceso común (VÁZQUEZ, 1999b). Las decisiones de inversión en el sistema productivo y en la ciudad tienden a favorecer la convergencia del desarrollo productivo y el desarrollo urbano cuando los agentes interactúan y crean nuevos espacios para la producción de bienes, los intercambios y la relación de los actores. Pero, en todo caso, la ciudad es el espacio

por excelencia del desarrollo endógeno: genera externalidades que permiten la aparición de rendimientos crecientes, tiene un sistema productivo diversificado que potencia la dinámica económica, es un espacio de redes en el que las relaciones entre actores permiten la difusión del conocimiento y estimulan los procesos de innovación y de aprendizaje de las empresas (QUIGLEY, 1998; GLAESER, 1998).

La teoría del desarrollo endógeno, identifica una senda de desarrollo autosostenido, de carácter endógeno al reconocer la existencia de rendimientos crecientes de los factores acumulables. El crecimiento económico se caracteriza por la incertidumbre y la aleatoriedad como consecuencia de las condiciones cambiantes del mercado y de las decisiones de todos los actores que orientan las inversiones públicas y privadas (NELSON, 1995; METCALFE, 1998). Las empresas, las organizaciones empresariales y las instituciones públicas toman sus decisiones estratégicas de inversión movidas por la búsqueda de rentabilidad, el posicionamiento competitivo frente a los competidores, o la mejora del entorno competitivo, lo que facilita los procesos de acumulación de capital.

Los actores que toman las decisiones de inversión lo hacen desde el entorno territorial, concreto y específico, del que forman parte y al que le dan entidad. El territorio, por lo tanto, cuenta en las decisiones de inversión y localización de las empresas, tal como se sugiere desde los campos de la Teoría del Comercio Internacional (KRUGMAN, 1990) y de la Organización y Gestión de Empresas (PORTER, 1990). La especificidad de los recursos, el conocimiento técnico acumulado y las formas de organización de la producción le confieren a la ciudad/región, es decir al territorio, la cualidad de ser un actor y no un mero receptor de la toma de decisiones de los agentes económicos.

La teoría de desarrollo endógeno es más que un modelo de análisis, es una interpretación orientada a la acción, en la que los actores locales a través de sus decisiones de inversión, de sus iniciativas locales marcan la senda de crecimiento de la economía local. Para que la política de

desarrollo local sea eficiente es conveniente que se produzca una sinergia entre las acciones de los actores locales, empresariales e institucionales. Ello es posible cuando existen formas de concertación como los acuerdos de planificación, y se dispone de instrumentos que favorezcan el aprendizaje y la difusión del conocimiento mediante la interacción de los actores.

## 5. LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO EN LOS TIEMPOS DE GLOBALIZACIÓN

La dinámica de los espacios productivos y el desarrollo económico tiene lugar en un nuevo escenario caracterizado por la globalización de la economía y de la sociedad, en el que el desarrollo endógeno sigue siendo una interpretación adecuada de estos fenómenos y, por lo tanto, útil para establecer los elementos de su regulación. Pero los cambios en las condiciones económicas, sociales, tecnológicas e institucionales del escenario han ido introduciendo alteraciones en la estrategia del desarrollo local, en consonancia con las necesidades de ajustar las acciones a la realidad, dando lugar a una nueva generación de políticas de desarrollo regional.

### 5.1. Visión policéntrica del desarrollo

La globalización ha creado un nuevo escenario para las regiones y ciudades, que compiten directamente por el mantenimiento y atracción de inversiones, rivalizando con las demás regiones y ciudades. En este escenario, los territorios, que desean aumentar el bienestar de sus habitantes y mejorar el posicionamiento frente a sus rivales, tienen que dar una respuesta estratégica eficaz. De no hacerlo así, su posición competitiva se resentiría, a largo plazo, lo que les conduciría a una situación en la que podrían ver reducido su nivel de bienestar, al menos en términos relativos.

La nueva generación de políticas aborda este desafío con una visión del desarrollo que considera que el desarrollo es un proceso que se produce de forma difusa, en

función de las trayectorias de crecimiento de las ciudades y regiones. Si bien esta aproximación se aleja de las posiciones tradicionales inspiradas en los modelos de crecimiento concentrado, señala que el desarrollo regional requiere la localización de la actividad productiva en un número reducido de ciudades y asentamientos urbanos al que fluyen los recursos y las inversiones. Se trata de espacios con una dimensión suficiente para competir (grandes ciudades, redes de ciudades, comarcas, regiones enteras) y cuyo tamaño óptimo dependerá del tipo de acciones necesarias para impulsar el desarrollo del territorio.

Dado que las empresas no compiten aisladamente sino que lo hacen juntamente con el entorno (forma de organización, entramado institucional) en el que se localizan, y que la dinámica de las empresas, las ciudades y las regiones depende de la utilización del potencial de desarrollo de cada territorio, la nueva generación de políticas demanda estrategias que tengan una marcada dimensión territorial y policéntrica.

### 5.2. Visión sistémica del desarrollo

La nueva aproximación al desarrollo de las ciudades y regiones es más sensible a las iniciativas que apoyan la formación de redes, lo que supone un cambio fundamental con respecto a las generaciones anteriores de políticas regionales.

Como se señaló anteriormente, la globalización ha estimulado la ampliación de los flujos y las relaciones entre empresas y actores de los distintos entornos y vincula el éxito en los mercados al buen funcionamiento de los entramados productivos e institucionales. Por ello, la nueva generación de políticas, necesariamente, ha de ser sensible a los entornos locales tratando de impulsar medidas que estén enraizadas en los contextos locales y que estén orientadas a resolver problemas de los sistemas productivos y de las redes locales, mas que los de empresas aisladas.

Esto supone un cambio fundamental en la estrategia de desarrollo. La primera

generación de políticas regionales se orientaba, sobre todo, a la creación de infraestructuras y a estimular la localización de empresas externas mediante incentivos. La segunda generación puso el acento en las iniciativas que fomentan el desarrollo de los recursos inmateriales del desarrollo a través de instrumentos como las Incubadoras de Empresas, los Centros de Empresas e Innovación, los Institutos Tecnológicos o los Centros de Formación.

La tercera generación de políticas regionales da preferencia a las iniciativas que favorecen el surgimiento y el desarrollo de redes entre empresas, organizaciones e instituciones radicadas en el propio territorio y en otros con los que existe cierta complementariedad estratégica.

Esta orientación de la nueva generación de políticas se basa en la idea de que la globalización está impulsando el desarrollo de las redes de empresas, de organizaciones y de ciudades. Por lo tanto, para mejorar los resultados de una economía, es necesario incidir sobre todo el sistema de actores, apoyando además de a las empresas a las organizaciones e instituciones. Si el objetivo final es estimular la capacidad de aprendizaje y de respuesta local es necesario que las acciones incidan sobre el entorno local, en su conjunto.

La reconducción de la estrategia de desarrollo regional a través del fomento de la organización del desarrollo se debe, en definitiva, a que en un escenario de globalización creciente de los intercambios, ha de darse un carácter prioritario a aquellas medidas que favorecen el aumento de la competencia de las ciudades y regiones.

### 5.3. Desarrollo con objetivos múltiples

Como en el caso de la política de desarrollo local, la nueva estrategia de desarrollo pretende mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos públicos, fomentar la equidad en la distribución de la riqueza y del empleo y satisfacer las necesidades presentes y futuras de la población con el uso adecuado de los recursos naturales y medioambientales.

Sin duda, los objetivos de eficiencia, equidad y ecología expresan el conflicto de intereses en todos y cada uno de los

territorios. Por ello, las estrategias de desarrollo local se preocupan por encontrar el equilibrio y en todo caso establecer las prioridades entre los objetivos (y las acciones). Cuando se da a los objetivos económicos un carácter prioritario, por ejemplo, la equidad y la ecología deben de funcionar como condicionantes del óptimo perseguido.

Pero, la nueva estrategia de desarrollo, al proponerse como objetivo prioritario el desarrollo competitivo de las ciudades y regiones, se aleja en cierta medida de las dos generaciones anteriores de Políticas Industriales y Regionales. Se diferencia, sin duda, nítidamente de las políticas regionales tradicionales, cuyo objetivo era sobre todo reducir las disparidades regionales existentes en el territorio, ya que en el escenario de la economía global es imposible para las administraciones regionales y locales adoptar una orientación estratégica de ese tipo basada en la equidad del sistema.

Pero, además, amplía las propuestas de la segunda generación de políticas, cuyo objetivo estratégico era hacer surgir la capacidad emprendedora existente en el territorio y mejorar la productividad de las empresas, al proponer medidas encaminadas a mejorar la competitividad de los sistemas de empresas y de los territorios.

En resumen, la nueva generación de políticas se propone alcanzar un conjunto de objetivos múltiples, tratando de promover, de forma combinada, el desarrollo económico, el desarrollo social y el desarrollo duradero.

### 5.4. Enfoque sectorial del desarrollo

La nueva generación de políticas mejora la propuesta de actuación de las estrategias de desarrollo local al ampliar las iniciativas dirigidas a todo tipo de empresas y actividades existentes en una localidad (fomentar el surgimiento y desarrollo de la capacidad emprendedora, la difusión de la innovación, la calidad del capital humano y la difusión de la información), y proponer impulsar, también, el desarrollo de actividades estratégicas para el crecimiento de las ciudades y regiones. La nueva generación de políticas, por lo tanto,

combina acciones horizontales y acciones sectoriales.

Este es un planteamiento que va más allá de la visión del desarrollo integrado en la que la identificación de actividades competitivas propiciaría la articulación de iniciativas de diferentes sectores productivos, como podrían ser las actividades turísticas e industriales que hacen más competitivas a las regiones y ciudades. Se trata, también, de combinar las iniciativas locales con las acciones que emanan de las grandes políticas de las administraciones y operan en el territorio.

Así, por ejemplo, en una situación como la actual de la Unión Europea, en la que la agricultura comunitaria adolece de fuertes debilidades y se enfrenta a una creciente competencia en los mercados internacionales, y en que las regiones periféricas sufren de forma particular los efectos de la globalización, parece adecuado proponer la actuación coordinada de las acciones de la política agraria, que tienen un carácter claramente funcional, y de las iniciativas que promueve la política de desarrollo rural, que se apoya en una visión territorial del desarrollo.

La cooperación de los impulsores de ambas políticas se puede argumentar en términos de la convergencia de las estrategias en las que se basan las acciones de ambas políticas. En un escenario de globalización creciente y de aumento de la competitividad, las explotaciones agrarias y las comarcas y áreas rurales se enfrentan a amenazas y desafíos que solo se pueden superar mejorando la competitividad de las explotaciones y territorios si se desea seguir manteniendo o mejorando la renta agraria de los propietarios, los trabajadores agrarios y los agricultores. En realidad el territorio es una referencia obligada, en la que las empresas y los sectores (como la agricultura) desarrollan estrategias territoriales y las ciudades/regiones estrategias económicas.

### **5.5. Cooperación de agentes locales y externos**

La nueva generación de políticas es, como la anterior, sensible al fomento de la

participación de la sociedad local y de los actores económicos, sociales y políticos en los procesos de desarrollo. Pero, existen diferencias importantes con respecto a las propuestas de las dos anteriores en lo que afecta a la organización y a la gestión de la estrategia de desarrollo.

Los procesos de desarrollo, como se ha indicado anteriormente, están enraizados en el contexto productivo, cultural e institucional del territorio. Por ello, su consolidación y dinámica depende del apoyo de la sociedad civil y de los actores que toman las decisiones de inversión pública y privada. Se trata, por lo tanto, de diseñar y de ejecutar las iniciativas con el soporte de todo tipo de actores. Cuando la política de desarrollo se instrumenta a través de la planificación estratégica, la propia metodología requiere un acuerdo entre los actores y la participación de la sociedad civil.

La experiencia de las políticas de desarrollo local muestra que la gestión e instrumentación del desarrollo se realiza de forma más eficaz y eficiente a través de organizaciones intermediarias en cuyos órganos de dirección están presentes las organizaciones empresariales, los sindicatos, los centros de formación e investigación, y las administraciones públicas que actúan en el territorio. Por lo tanto, las organizaciones intermediarias siguen siendo una pieza clave para impulsar los procesos de desarrollo endógeno, pero su eficacia está relacionada con las condiciones del contexto institucional que es muy difícil de cambiar a corto plazo.

En el escenario de la globalización es necesario introducir una variante, con respecto a las generaciones anteriores de política, dando mayor presencia a las empresas externas que se radican en el área y manifiestan su interés de endogeneizar algunas de sus funciones. Si en la política tradicional el actor estratégico del desarrollo era la administración central y en la política de desarrollo local lo era la comunidad local, en la nueva generación de políticas hay que contar, también, con las empresas externas, que pueden convertirse en un elemento catalizador de los procesos de desarrollo local bajo determinadas condiciones.

Finalmente, BOISIER (1999) insiste en que el vector instrumental de la nueva política regional contemporánea reside en la consistencia de las relaciones regional/nacional. Como indican del Castillo, Arriola y Ozerin (1998), la cuestión es identificar el nivel de gobierno al que le correspondería cada competencia. En opinión de Lundvall, dicen, el nivel regional sería el mas indicado para llevar a cabo iniciativas dirigidas a estimular el cambio organizativo de las empresas, a incitar a la formación de redes en los sistemas productivos y a promover nuevas formas de aprendizaje.

## 6. LAS POLÍTICAS NEGOCIADAS DE DESARROLLO ENDÓGENO

La adaptación de las políticas regionales al nuevo entorno institucional las ha ido convirtiendo en políticas negociadas entre los actores económicos, sociales y políticos de las ciudades y regiones. La globalización le ha dado un fuerte impulso a este proceso al afectar a las estrategias de las empresas y territorios y favorecer, así, la territorialización de los procesos de desarrollo (VELTZ, 1993; STORPER, 1997).

La globalización implica que, cada vez mas, las empresas traten de forma global a sus mercados y gestionen, globalmente, los diferentes territorios. Por ello, no les basta con utilizar las ventajas de carácter genérico de un territorio, como pueda ser la existencia de bajos costes de la mano de obra, sino que precisan localizar sus plantas en espacios cuya dinámica productiva esté inmersa en procesos de desarrollo endógeno que les permitan aprovechar las ventajas competitivas específicas del territorio.

A su vez, la lógica de la globalización ha hecho que las ciudades y regiones compitan entre sí, a escala internacional, y traten de obtener ventajas competitivas mediante la valorización de sus recursos y la diferenciación de sus actividades productivas. Por ello, las ciudades y regiones se ven abocadas a emprender sendas de desarrollo endógeno que les permitan mejorar su posición competitiva, y, al mismo tiempo, lanzar estrategias que provoquen la localización de empresas innovadoras en su territorio.

La globalización, por lo tanto, sitúa a las empresas y a los territorios en un escenario en el que existe una sinergia potencial entre las estrategias territoriales de las empresas y las estrategias de desarrollo de las ciudades y regiones, lo que hace pensar que la política de desarrollo endógeno puede jugar un papel relevante en la creación de espacios de convergencia de ambos tipos de estrategia.

La convergencia de los intereses de las empresas y de los territorios ha impulsado en los últimos años la programación negociada a través de los pactos territoriales y de los acuerdos de planificación entre las empresas y las ciudades/regiones. En realidad, la territorialización de la programación no haría otra cosa que formalizar la convergencia entre la estrategia territorial de las empresas y de los sectores productivos y de la estrategia económica de los actores territoriales. Se ha abierto una línea de actuación que permite mejorar los procesos de reestructuración productiva de las ciudades y regiones y favorecer la creación de empleo.

Pero, el nuevo escenario propicia también el cambio de las orientaciones de las iniciativas de desarrollo local. Siguen jugando un papel relevante las iniciativas que se proponen mejorar los factores que tienen contenido inmateriales del desarrollo como la formación de los recursos humanos, la difusión de las innovaciones, el aumento de la capacidad emprendedora existente en el territorio, la difusión de las informaciones sobre mercados y productos. Pero, quizás, la nueva generación de políticas pone el acento, cada vez más, en el desarrollo de aquellos factores específicos (conocimiento, tecnología, cualificación), cuyo valor no se refleja siempre en el precio de los productos, pero que hacen más competitivo el territorio y provocan la atracción de las inversiones.

La orientación actual de la política tecnológica, por ejemplo, que pretende satisfacer las necesidades de mejorar el aprendizaje y conocimiento en las propias empresas locales, supone un cambio en relación con las iniciativas locales (como los Institutos Tecnológicos) que proporcionan

servicios como los de formación, de control de calidad o de información sobre materias primas y bienes de equipo.

La política tecnológica, en el momento actual, aborda directamente las cuestiones relevantes en el proceso de aprendizaje dentro de las empresas y entre las empresas, extendiéndolo a los demás actores que forman el sistema de innovación territorial. Una de sus líneas estratégicas es mejorar la cualificación de los recursos humanos de las empresas y transferir el conocimiento tácito necesario para estimular la innovación. Además, para estimular los mecanismos de creación y difusión de las innovaciones, es preciso apoyar las redes y la cooperación entre los centros de investigación y las empresas, de tal forma que se produzca interacción creativa entre las instituciones y las empresas y se genere aprendizaje dentro de las empresas y las organizaciones.

La formación constituye, también, uno de los ejes estratégicos de la nueva política de desarrollo. Cada vez más la formación de los recursos humanos de las empresas se acompaña con acciones de apoyo que estimulen el interés de las empresas locales y demás organizaciones del entorno por los contenidos y los resultados de la formación. Un área de particular interés es, sin duda, la formación que permita mejorar la competitividad de las empresas locales en los mercados internacionales, como muestra la experiencia de la Zona Franca de Vigo. Las actividades de formación se acompañan de acciones de consultoría a las empresas de donde provienen los estudiantes, de iniciativas de sensibilización que favorezcan el establecimiento de redes de cooperación para acceder a los mercados externos entre las PYME, en este caso, del textil, la confección, las actividades agroalimentarias, los bienes de equipo y la transformación de la madera.

Sin embargo, las iniciativas locales que adquieren el carácter prioritario, en el momento actual, son las que tratan de reforzar la capacidad de organización que existe en la ciudad o la región. A diferencia de lo que ocurría con la política de desarrollo local de la generación anterior, el nuevo enfoque reduce el énfasis en el estímulo del liderazgo de los actores locales

y del asociacionismo y lo pone en la formación de redes entre las empresas, entre las organizaciones intermediarias y los demás agentes cuyas decisiones afectan o pueden afectar a las inversiones que se localizan en el territorio, y a los acuerdos de cooperación, formales e informales, entre los agentes.

El desarrollo de iniciativas como los recintos feriales, que además de favorecer los intercambios comerciales, permiten el contacto entre las empresas y los agentes económicos, sociales y políticos, y de todas aquellas acciones que sirvan para crear una masa crítica de redes tiene, sin duda, un carácter prioritario en la nueva generación de políticas regionales.

Pero, como sugiere HELMSING (1999), estas iniciativas no pueden ser solamente locales ya que necesariamente están dirigidas a mejorar el posicionamiento de las economías urbanas y regionales en el sistema global de ciudades y regiones. Necesariamente han de sobrepasar los límites de la economía local y nacional y han de tender a hacerse cada vez más internacionales y globales, por lo que las iniciativas locales que se proponen impulsar alianzas estratégicas y formas de cooperación eficaz entre las empresas y organizaciones, públicas y privadas, cualquiera que sea el ámbito de referencia tienen cada vez mayor importancia.

## 7. COMENTARIOS FINALES

En este artículo se ha argumentado que el cambio de ciclo económico y los efectos productivos, espaciales y organizativos de la globalización han creado un nuevo escenario que presenta nuevas necesidades a las empresas y territorios, lo que exige cambios en las políticas de desarrollo de las ciudades y regiones. Existen indicaciones claras de que ha comenzado a definirse una nueva generación de políticas regionales cuyas acciones van dirigidas, principalmente, a mejorar el entramado organizativo e institucional del territorio.

Las ciudades y regiones necesitan dar una respuesta adecuada a los desafíos de la globalización, por lo que precisan de instrumentos que faciliten el desarrollo de

sus ventajas competitivas. Ello se puede obtener mediante la combinación de iniciativas y de acciones que incidan sobre la mejora de la calidad de los recursos, la difusión del conocimiento, y la eficiencia y eficacia de la organización de la economía y la sociedad y que, de esta forma, estimulen el potencial de desarrollo local y contribuyan a aumentar la atracción de recursos e inversiones procedentes del exterior.

La tercera generación de políticas regionales exige actuar estratégicamente en un mundo en el que la competencia se amplía cada vez más. Las iniciativas y

acciones debieran concebirse y ejecutarse dentro de una estrategia general del desarrollo de la ciudad o región que se apoye en la acción concertada de los actores locales. Si se desea ser eficaz, es conveniente además que los actores que deciden sobre las inversiones públicas y privadas se pongan de acuerdo y definan los objetivos y las acciones prioritarias y lleven adelantes sus iniciativas de forma coordinada. Todo ello requiere el diseño y gestión de políticas negociadas para el desarrollo de las ciudades y de las regiones.

## BIBLIOGRAFÍA

- BECCATTINI, G. (1997): "Totalità e cambiamento: il paradigma dei distretti industriali". *Sviluppo Locale*, vol. IV, 6: 5-24.
- BENKO, G. & A. LIPIETZ (1992): *Les regions qui Gagnent*. Puf, París.
- BOISIER, S. (1999): *Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial*. CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- CASTELLS, M. (1996): *La sociedad red*. Alianza editorial, Madrid.
- CASTILLO, J. DEL & J. ARRIOLA & L. OZERIN (1998): Redes para el desarrollo local. Ponencia presentada al *Seminario Internacional sobre "Globalización y desarrollo económico local"*. Sociedade para o Desenvolvimento Comarcal de Galicia, Santiago de Compostela, 19-21 de noviembre.
- FERRER, A. (1996): *Historia de la globalización*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- FREEMAN, Ch. & L. SOETE, (1997): *The Economics of Industrial Innovation*. 3.<sup>a</sup> edición. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts
- GLAESER, E. (1998): "Are cities dying?". *Journal of Economic Perspectives*, vol. 12, 2: 139-160.
- HELMSING, A. H. J. (1999): "Teorías de desarrollo industrial regional y políticas de segunda y tercera generación". *EURE*. *Revista Latinoamericana de Estudios urbanos regionales*, 75: 5-39.
- HIRST, P. & G. THOMPSON (1996): *Globalization in Question*. Polity Press, Cambridge.
- KRUGMAN, P. (1990): *Geography and Trade*. Leuven University Press and MIT Press, Leuven and Cambridge, Massachusetts.
- MAILLAT, D. (1995): "Desarrollo territorial, milieu y política regional". En A. VÁZQUEZ BARQUERO & G. GAROFOLI (eds.). *Desarrollo Económico Local en Europa*. Colegio de Economistas de Madrid.
- METCALFE, J. S. (1998): *Evolutionary Economics and Creative Destruction*. Routledge, Londres.
- NELSON, R. (1995): "Recent Evolutionary Theorizing about Economic Change". *Journal of Economic Literature*. Vol. XXXIII: 48-90.
- OCDE (1992): *Technology and the Economy. The Key Relationship*. París.
- (1996): *Globalisation and linkages to 2020. Challenges and opportunities for OECD countries*. París.
- (1999): *The future of the global economy. Toward a long boom*. París.
- OHMAE, K. (1990): *The Borderless World. Power and Strategy in the Global Marketplace*. Harper Collins, Londres.

- OMAN, C. (1994): *Globalization and Regionalization. The Challenge for Developing Countries*. OECD Development Centre Studies, París.
- PORTER, M. (1990): *The Competitive Advantage of Nations*, Free Press, Nueva York.
- QUIGLEY, J. M. (1998): "Urban diversity and economic growth". *Journal of Economic Perspectives*, vol. 12, 2: 127-138.
- ROMER, M. P. (1986): "Increasing returns and long run growth". *Journal of Political Economy*, vol. 94: 1002-1037.
- (1994): "The Origins of Endogenous Growth". *The journal of Economic Perspectives*, Vol. 8: 3-22.
- SALA I MARTIN, X. (1994): *Apuntes de crecimiento económico*. Antoni Bosch, editor, Barcelona.
- SCOTT, A. (1998): *Regions and the World Economy*. Oxford University Press, Oxford.
- STORPER, M. (1997): *The Regional World*. The Guilford Press, Nueva York.
- UGARTECHE, O. (1997): *El falso dilema. America Latina en la economía global*. Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1993): *Política Económica Local*. Pirámide, Madrid.
- (1999a): *Desarrollo, redes e innovación*. Pirámide, Madrid.
- (1999b): "Dinámica productiva y desarrollo urbano. La respuesta de la ciudad de Vitoria a los desafíos de la globalización". *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios urbano regionales*, 74: 19-33.
- VELTZ, P. (1993): *Logiques d'entreprise et territoires: les nouvelles regles du jeu*. En M. SAVY & P. VELTZ: *Les Nouveaux Espaces de l'Entreprise*. Editions de l'Aube, Datar, París.
- (1996): *Mondialisation, Villes et Territoires: L'economie d'archipel*. Presses Universitaires de France, París.