

Las crisis de las políticas regionales: un problema teórico

Vicente Granados Cabezas
Vicente Seguí Pérez

1. ¿POR QUÉ HAY CRISIS EN LAS POLÍTICAS REGIONALES?

1.1. Muchas son las ideas que se cuestionan en los setenta...

La evolución económica y las fuertes transformaciones estructurales de los últimos tres lustros, marcados por continuados procesos de ajuste sectoriales y espaciales dentro de una progresiva internacionalización de las relaciones económicas, han puesto en cuestión no sólo conceptos y políticas económicas basadas en modelos de crecimiento continuado y pleno empleo, sino también ha mostrado la fragilidad de la teoría económica para explicar y dar respuesta a problemas regionales y urbanos actuales al no incluir en sus análisis un elemento tan importante como el espacio. La transformación política y económica del espacio, el territorio, y su gestión —políticas territoriales a los distintos niveles— se han visto de esta forma afectadas por ese «olvido» o vacío teórico.

El objetivo de este artículo consiste en encuadrar, dentro del contexto de la tradición de la política económica regional, los cambios fundamentales que han venido dándose en la última década. En concreto, el énfasis producido en políticas y análisis más micro donde agentes (públicos y privados) regionales, y sobre todo locales, han tenido y tienen más audiencia y, principalmente, protagonismo y responsabilidad en la concreción y transformación de las políticas económicas espaciales, sean éstas de ámbito urbano o regional. Estos cambios se han venido dando al margen de la evolución del cuerpo doctrinal de la economía política regional, todavía anclado a principios de los años ochenta, sobre todo en España, en propuestas e hipótesis generadas a partir de la Segunda Guerra Mundial, en las que brillaba por su atractivo la conocida tesis de Williamson (1965).

De esta forma, la economía oficial ha venido ignorando sistemáticamente planteamientos que hoy parecen ser la panacea para la explicación de

la crisis (teoría de los ciclos, teoría de la innovación, etc.) (ver Granados 1984, págs. 227 y ss., Cuadrado et al. 1987, pp. 2-23). Paralelamente, y por otra parte, tampoco tuvieron demasiada difusión los avances y logros hechos por la economía espacial¹. Por esta razón, las políticas regionales y, por ende, territoriales, partieron con muy pocos fundamentos teóricos propios y no llegaron a ser más que una reducción en la dimensión del área de estudio de la política económica surgida después de la Segunda Guerra Mundial y en un contexto de auge en el sentido de Kondratieff.

Dentro de esta perspectiva, el territorio ha venido siendo tratado como un espacio euclidiano, neutro y homomórfico y no como el ámbito donde se plasman las relaciones socio-económicas y de poder. El reconocimiento del territorio como causa y no como efecto de la actividad económica, llevaría a revisar y a valorar de distinta forma la incidencia que tienen las decisiones y actuaciones concretas sobre el espacio a través de iniciativas públicas (diversos departamentos de la Administración central o autonómica) o privadas (localización de actividades). En el caso de la política económica y en aras de una mayor eficacia y racionalidad, el primer paso consistiría en la potenciación de sistemas de producción locales, difusos, descentralizados o endógenos de carácter intersectorial, en contraposición a los jerarquizados y polarizados (incluso desde los órganos de decisión de las propias Comunidades autónomas) que ya se encuentran en la actualidad en crisis, tal y como demuestran las últimas investigaciones (Vázquez 1986, Granados y Seguí 1986, ITU 1987) y visiones globalizadoras de la política regional (Cuadrado, 1988).

Este artículo consta de tres partes; en la primera resume los aspectos teóricos sobre la teoría económica espacial ligados a las nuevas formas de producción que conviven complementariamente con los tradicionales modelos más polarizados en continuo proceso de ajuste. Esta complementariedad está dando lugar a una nueva visión, tanto teórica como práctica, de las políticas regionales. A continuación, se recoge, en parte, el debate mantenido en Europa desde 1980 sobre el desarrollo endógeno y sus potencialidades. Por último, se expone, a modo de síntesis, un conjunto de ejemplos y experiencias que están suponiendo nuevos instrumentos y fórmulas estratégicas de desarrollo que ya se están utilizando.

La extensión de este artículo se justifica por el hecho de que la *Revista*

¹ El número extraordinario del *Journal of Regional Science* (vol. 25, núm. 4, 1985), resume por materias los logros en investigación de la ciencia regional en los últimos 25 decisivos años en los que se consagró como disciplina independiente. Su lectura confirma esta «dependencia» del «mainstream economics» y solamente en algunos casos (modelos sobre usos del suelo, localización, vivienda, rentas diferenciales) existe cierta independencia. Sin embargo se denota la falta de inclusión del territorio en el sentido tratado en este artículo, y que como se apunta en él ya se había utilizado por otras disciplinas, incluida la economía.

de Estudios Regionales todavía no había recogido en profundidad este debate, que varía muchas de las concepciones sobre política regional. Este hecho es más patente en el caso español, donde las Comunidades autónomas en desarrollo de sus competencias sobre políticas regionales y sectoriales, implementan actuaciones territoriales a nivel micro.

1.2. El territorio: un paradigma científico

Normalmente el espacio se considera como un simple apoyo geográfico de objetos y relaciones que no tienen ninguna incidencia en cómo se interrelacionan los actores sociales ni en cómo se resuelven sus conflictos. Esta visión impide la comprensión del territorio y, por ende, la política territorial es insatisfactoria desde su nacimiento. La geografía económica ha venido tratando permanentemente este tema, así Harvey (1969) y Holt-Jensen (1981), plantean que ha de adaptarse una visión multidimensional² como punto de partida de cualquier análisis espacial.

Expuesto en una forma sintética, hay que partir del reconocimiento de que toda realidad material tiene a la vez una dimensión espacial y temporal. La dimensión espacial es evidente, pues el objeto material ha de tener forzosamente una localización, pero es la razón histórica de tal localización la que es importante analizar para poseer un conocimiento más profundo del territorio que estamos tratando.

Por este motivo ha de introducirse el tiempo histórico en el análisis espacial, es entonces como se entiende éste como la unidad de elementos económicos, políticos, religiosos, estéticos y filosóficos de un todo social. Es un todo estructurado y complejo y donde cada uno de los elementos tiene un «tiempo propio». Las grandes diferencias que se observan en los procesos de desarrollo y su encaje en el territorio, incluso dentro de un mismo estado (ver SIAR 83, 85; ITU, 1987) o localidades vecinas (Granados *et al.* 1983), sólo pueden explicarse bajo esta óptica multidisciplinar.

El espacio socio-económico consistiría, por lo tanto, en la articulación-síntesis de todos los elementos (Lipietz, 1977, p. 19), presentándose algunos como dominantes y que definirían y caracterizarían dicho espacio socio-económico. Espacio que, por otra parte, presentaría unas restricciones objetivas como resultado de las relaciones entre los elementos incluyendo en un lugar predominante las relaciones sociales.

Hay que hacer una advertencia aquí para que esta abstracción sobre el concepto de territorio como relación social no sea excesivamente economicista, tal y como solía ocurrir con los análisis estructuralistas de los años setenta (ej. Rey, 1973). Como apuntaba en uno de sus últimos trabajos,

² En el sentido de que el espacio tiene un significado distinto en función de los antecedentes culturales, percepción visual y objetivo científico.

Lefebvre (1978, p. 292), lo achacaba a establecer una identidad entre el espacio social y su imagen. Ya Marx rechazaba esta identidad cuando analizó el papel de los pequeños propietarios agrícolas en la coyuntura política que condujo al 18 Brumario de Luis Bonaparte (1869, p. 314)³.

Siguiendo este razonamiento, las potencialidades de un área económica estarían determinadas por la historia de sus relaciones de producción. Por consiguiente, un área no tiene más o menos potencialidad en función de sus recursos naturales, sino en cómo estos recursos han sido explotados. Dicho de otro modo, la ventaja y desventaja de un área no estaría nunca dadas a priori, sino que habría que referirlas siempre a la dinámica del proceso productivo y a su organización y de ahí las variantes clasificaciones sobre el espacio económico a tratar («regiones problema») que ha producido, y sigue produciendo, la política económica regional.

Esta concepción del espacio como relación social se puede abordar desde tres ópticas distintas en función del análisis concreto de las relaciones sociales en sí (Martins, 1983, p. 52)⁴:

— Determinismo medio-ambiental o geográfico (véase al respecto los textos y trabajos de Howard, 1898; Anderson, 1978 y las políticas regionales antiurbanas inglesas inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra Mundial).

— Espacio como reflejo, producto y apoyo material de las relaciones sociales. Recoge los debates y experiencias de Lefebvre (1970); Castells

³ «Los campesinos parcelarios forman una masa inmensa, cuyos individuos viven en idéntica situación pero sin que entre ellos existan muchas relaciones. Su modo de producción los aísla a unos de otros, en vez de establecer relaciones entre ellos... Su campo de producción, la parcela, no admite en su cultivo división alguna de trabajo, ni aplicación alguna de métodos científicos; no admite, por tanto, multiplicidad de desarrollo, ni diversidad de talentos, ni riqueza de relaciones sociales. Cada familia campesina se basta, sobre poco más o menos a sí misma, produce directamente ella misma la mayor parte de lo que consume, y obtiene así sus medios de subsistencia más bien en intercambio con la naturaleza que con la sociedad. La parcela, el campesino y su familia; y al lado otra parcela, otro campesino y otra familia. Unas cuantas unidades de éstas forman una aldea y unas cuantas aldeas un departamento. Así se forma la gran masa de la nación francesa, por la simple suma de unidades del mismo nombre, al modo como, por ejemplo las patatas de un saco forman un saco de patatas... Por cuanto existe entre los campesinos parcelarios una articulación puramente local y la identidad de intereses no engendra de entre ellos ninguna comunidad..., ninguna organización política, no forman una clase. Son por lo tanto incapaces de hacer valer su interés de clase en su propio nombre..., no pueden representarse, sino que tienen que ser representados. Su representante tiene que aparecer al mismo tiempo como su señor, como una autoridad por encima de ellos, como un poder ilimitado de gobierno que los proteja de las demás clases sociales y les envíe desde lo alto la lluvia y el sol...».

⁴ En un artículo anterior (GRANADOS y SEGUÍ, 1983), se hace una explicación exhaustiva de estas tres grandes líneas en la concepción del espacio. No hemos considerado conveniente incluirla aquí ya que no es la finalidad de este artículo de síntesis y divulgación de las políticas espaciales de base local.

(1975), Althusser (1971), J. P. Rey (1973), Massey (1979), Marx (1869) y Lefebvre (1978), entre otros.

— El espacio como relación con la sociedad civil, esto es, como instrumento de las estructuras del poder (Foucault, 1975).

Esta evolución de la concepción del espacio desde el determinismo geográfico hasta la vinculación del espacio a las estructuras del poder nos acerca a entender mejor la naturaleza instrumental del espacio en las relaciones territoriales y económicas. en este sentido, la territorialidad constituye una forma privilegiada del ejercicio del poder institucional siendo, por consiguiente, el poder institucional territorial en esencia. El Estado moderno, visto como malla de instituciones, «inventó» (Allies, 1980) el territorio y lo reproduce continuamente a través de sistemas político administrativos. Incluso hoy las explicaciones teóricas y políticas propuestas sobre la regulación económica del post-fordismo dejan al margen el territorio, no constatando la territorialización creciente de los modos de producción en general y las formas de industrialización en particular (ver Courlet, 1987; Pecquer, 1987; Silva, 1988).

Es solamente desde esta perspectiva de análisis espacial como pueden darse una comprensión de los procesos de *des-territorialización* de la mano de obra y de la producción del primer capitalismo comercial para romper todas las barreras pre-capitalistas y de la posterior *re-territorialización* de los actores sociales, producción y flujos de mercancías en función de las nuevas necesidades de reproducción del sistema. Este último proceso se llevó a cabo produciéndose un *espacio político* (el estado-nación) y un *espacio social* (distribución espacial de sus instituciones logrando un mínimo de consenso) (ver Granados y Martins, 1981), creándose de esta forma un espacio homogéneo (desde el punto de vista del mercado), fragmentado y jerarquizado.

Estos dos procesos de des-territorialización y re-territorialización posterior, se van produciendo continuamente, si analizamos con detalle las continuas transformaciones y meta-equilibrios de la división internacional del trabajo. El caso de la Comunidad Económica Europea y el objetivo 1992 con la creación del Mercado Único constituye otro ejemplo palpable de la creación de un nuevo espacio social en el sentido expresado más arriba, aunque el espacio político, complementario a dicho espacio social, que favorezca las nuevas relaciones de producción y distribución, adquiera formas distintas.

1.3. Sobre la teoría económica y la política regional

Las experiencias de acción regional en general y en España, en particular, no se inician, ni se limitan al período de los sesenta y a sus Planes de desarrollo. El territorio ha estado ligado al pensamiento económico en

general, tanto en ideas políticas como en actuaciones concretas, durante un período más extenso de nuestra historia: gran parte del siglo XIX y todo el siglo XX (Howard, Monford, Strubenn, Garner, Soria, Cerdá, Christaller, Lösh, Stein, Reclus, Vidal de la Branche). Limitar el análisis regional y, por tanto, el conocimiento concreto de experiencias de política territorial al período que se inicia a partir de la Segunda Guerra Mundial, esto es, a los paradigmas dominantes en los últimos treinta años en la teoría del desarrollo económico, no deja en cierta forma de ser limitativo⁵. Esta limitación histórica de la teoría regional, además de ser restrictiva en sí misma, ofrece la imagen de que no ha existido ni un suficiente debate científico, ni tampoco discontinuidades en los paradigmas a seguir por la comunidad científica, ni períodos de crisis intelectuales; cuando la realidad ha sido y es bien distinta, ya que no han dejado de provocarse rupturas, «divorcios» y «olvidos» significativos que tienen su importancia tanto para el entendimiento del pensamiento económico y las políticas territoriales, como para la materialización de políticas económicas de acción territorial desde finales del siglo XIX y principios del XX.

Aunque los economistas han reconocido que han existido experiencias de acción regional antes del período aludido, en la mayoría de los casos estos intentos han sido calificados de despreciables y frustrantes (González, 1981), dando con ello muestras de una arrogancia científica e histórica que, observando nuestro alrededor más inmediato, no deja de resultar poco presentable y, en muchos aspectos, desalentador.

El resultado ha sido que estos años «gloriosos» de crecimiento, no han llevado al nivel territorial (regional) una disminución de los desequilibrios de renta y empleo o un mejor uso y distribución de los recursos territoriales, incluido el capital y la mano de obra tal y como había augurado Williamson entonces (1965) y que hoy parece que sea la premisa que subyace en los análisis sobre las «nuevas» regiones marginadas en la nueva división interregional del trabajo (ej. las llamadas regiones con problemas), ya que la renta per cápita diferencial (el *income gap* que diría la literatura anglosajona), disminuye (Banco de Bilbao, 1988).

De hecho ha sucedido lo contrario, ya que por una parte, y en la mayoría de los casos, el despilfarro de recursos, las agresiones al medio, la perpetuación y aumento de las diferencias y la falta de entendimiento y coordinación entre las distintas acciones territoriales ha sido manifiesta.

⁵ Es limitativo porque se trata de una época en la que la profesión de economista está en auge y, con ella, la supervaloración de los modelos cuantitativos de crecimiento (Lewis, Jorgenson, Fei y Ranis, Velley...) que son hegemónicos hasta principios de los años sesenta que es cuando proliferan y se ven sustituidos por los asimismo limitativos análisis económicos y políticos basados en la teoría de la dependencia (Myrdal, Cardoso, Dos Santos, Sunkel, Furtado, Amin, Baran, Sweezy, Prebish, Nurkse...).

Por otra parte, los primeros análisis sobre el potencial endógeno apuntaban hacia un tipo de desarrollo alternativo en áreas urbanas y rurales intermedias desde el punto de vista de su nivel de desarrollo. Esta apreciación estaba reforzada por el hecho de que la crisis de las áreas metropolitanas basadas en sus grandes industrias y procesos productivos en reconversión, denunciaba la poca flexibilidad de éstas. Sin embargo, la profundización de los casos —estudio de las zonas de «industrialización»/crecimiento reciente, y la paralela observación del proceso seguido por las antiguas áreas centrales, mostraba, en la mayoría de los casos, una historia paralela pero, sobre todo, complementaria. Esto es, una de las precondiciones necesarias para que se diese el proceso de industrialización «endógeno» y que, sobre todo, se articulasen los llamados «sistemas de producción locales» o se consolidasen los «distritos industriales» (Garofoli, 1988), consistía en la existencia de una cierta experiencia de gestión, aunque ésta no tenía que darse necesariamente en el sector o sectores emergentes. A pesar de la crisis, este hecho era y es uno de los grandes activos que poseen las grandes áreas metropolitanas. El *boom* experimentado por los servicios (sobre todo superiores) (Cuadrado y Del Rfo. 1987; Cuadrado y González, 1987; Velarde *et al.*, 1987), ha demostrado este hecho una vez más. Dicho de otro modo, el «ambiente» propicio (*entrepreneurship enviroment*) necesario para el éxito de un proceso de desarrollo ya existía en las áreas metropolitanas con anterioridad y las características y carácter emprendedor de este «empresariado schumpeteriano colectivo» es lo que las ha permitido adaptarse y avanzar en la mayoría de los casos. En las áreas intermedias, de reciente industrialización y/o crecimiento, la aparición, o la hegemonización, a nivel local de este colectivo (que incluiría también a los agentes públicos locales y a otros, incluidos los sindicatos) y, por tanto, de este «ambiente», es lo que las ha aupado como alternativa al desarrollo centralizado.

Más adelante mencionaremos las relaciones existentes entre las viejas y las recientes áreas de industrialización. La pretensión de este apartado, sin embargo, es exponer que la falta de entendimiento de estos procesos y, sobre todo, de cómo se articulan en el espacio, llevó a la política regional a estancarse por bastante tiempo e ignorar, por tanto, políticas más micro y no mimetizadas por procesos de industrialización centralizados y obsoletos. Incluso, y tal y como expusimos en otro artículo (1986), muchas políticas de promoción y desarrollo puestas en práctica por algunas Comunidades autónomas pecaban de este mimetismo —reflejado en su PDRs— al seguir considerando implícitamente el territorio autonómico como un pequeño Estado, no planteándose ni, por consiguiente, poniendo en marcha instrumentos originales.

Como resumen de lo expuesto hasta aquí, se pueden presentar *tres razones* para encajar y clasificar el problema planteado en esta primera parte.

La primera consiste en que el espacio o el territorio, entendido éste en el sentido explicado en el apartado anterior, ha sido poco utilizado como variable de análisis por los economistas. Al contrario de la variable tiempo, el espacio no ha tenido el desarrollo analítico necesario para darnos a conocer los cambios y/o transformaciones que se producen en la organización espacial, ante acciones puntuales o planes globales de política económica. La segunda razón, derivada de la anterior, resulta del hecho de que la economía (y los economistas) pocas veces han tenido en cuenta que el territorio sea el soporte de políticas económicas, ya sean éstas nacionales o regionales. El resultado de esta negligencia ha sido que los diseños de política económica se han realizado al margen de las influencias y/o efectos que las mismas han generado sobre el territorio. Solamente *a posteriori*, y de una manera aislada, puntual y minoritaria en cuanto a su dedicación científica, se han ido conociendo (y de una manera muy limitada) la forma en que el territorio asume las implicadas políticas (Díaz, 1985; Quero, 1985). La tercera razón, igualmente resultado de las anteriores, proviene de no conocer, al menos lo suficiente, la existencia de un conjunto amplio de acciones y políticas territoriales proveniente de otros ámbitos administrativos y corporativos que influyen en la ordenación y localización de los usos y recursos del territorio y, por tanto en la configuración de los programas de política regional: los planes de ordenación municipales, provinciales o comarcales; planes hidráulicos, agrícolas, de costas, forestales, medio ambientales, etc.

De esta manera, además de las denominadas macro políticas económicas, en la mayoría de los casos de marcado carácter (sectorial) industrializador, existe todo un conjunto de micro políticas económicas, más cercanas a la gestión del territorio (políticas de suelo, vivienda, población, transporte, equipamientos, recursos naturales...), propias del desarrollo de ese otro conjunto de acciones y planes territoriales comentados que están marcando significativamente el territorio y que no son reconocidas, o al menos no son del todo sentidas, por esas otras macro políticas económicas.

La falta de coordinación que existió y existe entre las distintas acciones regionales, no es sólo resultado de errores de coordinación administrativos, de falta de comunicación entre las distintas políticas ministeriales, sino que además es debido a la falta de entendimiento del territorio como soporte y base de las políticas económica y, por tanto, de la incapacidad teórica de incorporarlo a las mismas. En este sentido, el resultado es que existe un continuado despilfarro, proliferación y dispersión de las actuaciones regionales, con la correspondiente pérdida absoluta de eficacia y de recursos.

La no inclusión de la variable espacio en los modelos neoclásicos, pilares de los modelos de planificación posteriores, ya fue denunciada por el mismo Samuelson que entendía que la teoría económica habría de partir

nuevamente de cero al transformarse en una nueva disciplina, ya que el espacio como variable endógena trastocaría todos los modelos anteriores.

Estas cuestiones que se plantean no surgen porque la materia de la que se ocupa la economía regional necesite una clarificación o una justificación especial para ser utilizada. Los objetivos de la economía regional son tan obvios y claros que no necesitan ninguna justificación o explicación. ¿Por qué entonces ha tenido este desarrollo tan limitado y tan tardío a su vez, al menos como materia de estudio propio de la economía, ajena a los esfuerzos que realizaban otras disciplinas en este campo (geografía, sociología, política o arquitectura)? La respuesta tiene diversos factores y matices. Quizá el factor más importante sea el conservadurismo de la economía. No olvidemos que las políticas económicas de desarrollo territorial o regional no eran desconocidas, ni marginales en nuestra historia social (los Planes de desarrollo integrado para las cuencas hidrográficas del Tennessee dentro de la New Deal de Roosevelt (1933), las políticas para las «Special Regions» británicas de los años treinta, los asimismo británicos Regional Plans, el Plan Territorial de la Mancomunidad de Cataluña de los años 20, el Plan Regional de Madrid iniciado por Besteiro, los Programas Territoriales integrales de cuencas hidráulicas del conde de Guadalhorce durante la Primera República, o el mismo debate sobre el problema de la vivienda a principio del siglo XX), ni los objetivos de estas políticas, como ya hemos comentado, pueden ser tan complejos y difusos como para limitar y retardar el desarrollo de la economía regional como disciplina propia hasta los años cincuenta; más bien al contrario, los objetivos de la Economía Regional son de los más claros y obvios que una ciencia o disciplina pueda tener.

La política económica, de la que se siente tan subsidiaria la economía regional, no apareció como tal en la economía política hasta una fecha reciente del capitalismo. Los primeros economistas post-industriales, científicos como Ricardo o apologeticos como Walras, rechazan la política económica, que había sido objeto esencial de estudio al final de la economía precapitalista. Posteriormente, en su fase progresista, el capitalismo glorifica el *laissez-faire*.

Como es bien sabido, la política económica reaparece con las dificultades del capitalismo de este siglo, años veinte y sobre todo treinta, cuando las premisas neoclásicas no eran capaces de responder a los grandes desequilibrios existentes; pero fueron precisamente los neoclásicos los que le dan un cuerpo teórico propio a partir de la Segunda Guerra Mundial. La economía y políticas regionales se enganchan a esta tendencia obviando todo el cuerpo de experiencias, modelos y teorías existentes hasta entonces en el análisis territorial, de las que se hace, en gran medida, tabla rasa. Las políticas económicas regionales no nacen, por lo tanto, del desarrollo analítico de la economía territorial, sino de una rama subsidiaria de la política económica (estatal). Como ya hemos dicho, los economistas

han sido poco propensos a utilizar la idea de territorio o espacio. En el territorio no hay regularidad en la organización de la economía. La organización espacial de la economía no es homogénea, sino más bien diferenciada y diversa, y éste era un concepto difícil de aceptar para los neoclásicos. Se basaban en el marginalismo walrasiano y en éste era complicado aplicar la dimensión espacial. Se necesitaba el concepto de uniformidad para los cálculos y las diferencias funcionales que exigía el espacio obligaba a los marginalistas a inconvenientes discontinuidades. Cuando se avanza más allá de la estática, situación de la que el espacio no había salido, la economía vuelve a los problemas dinámicos convenientes de que el tiempo, no el espacio, era la variable crucial y que nos daría solución a los problemas analíticos importantes planteados. Se creía que el análisis de las distancias y la distribución espacial de la población, de sus actividades, estaba reservada a los geógrafos⁶, casta no muy apreciada por los economistas (cuando consideramos los avances de la geografía económica en las dos últimas décadas, observamos que esta falta de colaboración ha sido perjudicial).

La economía durante el siglo XX se desarrolla básicamente en el Reino Unido y los Estados Unidos y es en la Europa central donde se investigaba los problemas espaciales o locacionales. Su obra se fue traduciendo tarde y marginalmente y solamente más de medio siglo después, un siglo en el caso de Von Thünen, alcanza digna difusión y profundización. La economía espacial, por lo tanto, se ha desarrollado en gran manera al margen de la economía oficial. Sin embargo, también hay que decir que incluso en los pocos análisis que se hicieron de economía espacial se asumían hipótesis (Lösh, Christaller), heredadas del marginalismo dominante que contradecían la visión del espacio/territorio expresada aquí: no se prevé un desplazamiento de la población, se asume una distribución uniforme de las materias primas, preferencias, oportunidad; Alonso, Weber o Isard, entre otros también utilizan algunos presupuestos derivados de Walras: localización de espacios microeconómicos, siendo el espacio compacto dado y la localización que interviene en el cálculo de la función de producción se integra a través del input-transporte que se cuantifica atendiendo simplemente a la distancia (aglomeración) entre dos puntos (concepción discreta del espacio).

Actualmente y de una forma similar, se puede decir que la política

⁶ Baste recordar aquí que en los recientes estudios sobre localización (SIMON, 1965; KEEBLE y WEBER, 1986; KLASSEN y MOLLE, 1983), se plantean como determinantes los factores psicológicos, de ambiente, etc.; esto es extraeconómico, en lugar de los exclusivamente económicos (LÖEH, 1954, ISARD, 1956). En una reciente investigación hecha sobre las decisiones de localización de 300 empresas industriales en España en el período 1980-5, AURIOLLES y PAJUELO (1988) confirman esta tendencia.

regional (no la teoría económica espacial⁷) está en un cierto reflujó en el momento actual debido principalmente a la hegemonía temporal de las ideas ligadas al liberalismo económico que consideran, como en la época anterior a Keynes, que las diferencias espaciales son consecuencia de desajustes temporales y que, en todo caso, constituyen un incentivo dentro de un espacio económico cada vez más internacionalizado y competitivo.

Los próximos apartados pondrán este debate en contexto al resumir los análisis sobre los nuevos procesos de industrialización y las propuestas para promoverlos, algunas de las cuales, y como ya se ha dicho, copian miméticamente las que existían con anterioridad precisamente por el desconocimiento de su impacto territorial; pero también, y como consecuencia de la cada vez más estrecha relación con el espacio económico inmediato, han surgido con fuerza otras dignas de ser amplificadas por su originalidad.

2. LA «TERRITORIALIZACIÓN» DE LA ECONOMÍA COMO ESTRATEGIA DE DESARROLLO REGIONAL

2.1. La «reencarnación» de Schumacher de la mano de «lo local»

Las políticas endógenas, de industrialización de áreas rurales, la economía difusa o sumergida, la descentralización tecnológica y las iniciativas locales, son el reconocimiento por parte de lo que se podría denominar la «oficialidad económica» de la existencia de otras economías de un nivel de análisis más micro, capaces de responder y de generar respuestas alternativas satisfactorias a los modelos generales macroeconómicos de planificación centralizada o indicativa⁸.

Como se ha apuntado en la primera parte, esta existencia no responde a una línea de pensamiento novedosa en el debate económico, sino más bien supone la valorización positiva actual de lo que en un momento determinado de nuestra historia económica fue desechado como paradigma a tener en cuenta en los modelos de crecimiento y desarrollo. A pesar de la inclusión clara de esta perspectiva en las propuestas para los necesarios nuevos

⁷ La «salud» de la economía regional como disciplina académica consolidada se puede detectar leyendo recientes contribuciones conmemorando sus primeras bodas de plata (NIJKAMP, 1986, el ya mencionado número de la *Journal of Regional Science*).

⁸ El elogio de la pequeña dimensión como alternativa empezó a extenderse a través del popular libro de SCHUMACHER de 1973 y que generó multitud de estudios y propuestas paralelas sobre multitud de campos: tecnología intermedia (apropiada), planificación del uso y de los recursos, estrategias de desarrollo. FRIEDMAN y WEBER (1979) heredaron esta tradición y haciendo una autocrítica, cuestionaron los fundamentos de la planificación regional precisamente por su divorcio teórico y práctico con el territorio donde se intentaban materializar las propuestas.

enfoques de la política regional, *Papeles de Economía Española* (1988), *Pensamiento Iberoamericano* (1986), todavía existen planteamientos globales que no los tienen en cuenta (Rodríguez Sainz *et al.*, 1986).

Es ya costumbre en estos debates plantear que la crisis⁹ no solamente ha supuesto un deterioro de la economía, sino también una crisis de los postulados teóricos clásicos, que sustentaban el «modelo general» de producción y desarrollo. Este deterioro está suponiendo no sólo una revisión o mejor una reflexión del «modelo general» y de sus postulados teóricos, sino también una reflexión sobre los instrumentos y mecanismos a aplicar según la escala territorial en donde se hayan de implementar las políticas económicas.

De hecho, debería diferenciarse claramente lo que es la crisis de la economía de lo que es una economía en crisis. No sería bueno que ambos conceptos se confundieran, aunque quizá sea inevitable que se solapen.

Los nuevos debates están colaborando claramente a este cambio de actitud por parte de algunos economistas y su tradicional concepción del espacio. Sin embargo, y contrariamente a lo planteado en el primer apartado, se detecta en la inmensa mayoría de las contribuciones de las recientes publicaciones mencionadas, que el reconocimiento de la necesidad de variar el énfasis de la política regional de los aspectos compensatorios a los de promoción de la potencialidad local dentro de las ópticas de las políticas de oferta (Granados *et al.*, 1983), no presupone un entendimiento del territorio como soporte y base de las mismas sino simplemente un cambio en los instrumentos que se debería fundamentalmente a los cambios estructurales (económicos, institucionales y políticos) que fueron apareciendo con, y a través de, la crisis.

Es evidente que la economía está perdiendo la fe o el interés en un discurso universalmente válido acerca de lo justo, marginando aquellos discursos homogenizantes, en el sentido que cada parte y nivel de un territorio va a responder de igual forma a nuestros incentivos y propuestas; en contra de estos discursos, se buscan otros proyectos que se justifiquen por sí mismos, que no necesiten para legitimarse un orden bien fundado, no se buscará una idea general, sino la aceptación del hecho diferencial, del disenso, del desacuerdo. Si queremos pensar que vamos hacia el progreso, debemos empezar a aceptar quizá que lo hacemos desde un territorio diferenciado, autónomo, con capacidades propias deshomogeneizadoras, con sus propios potenciales económicos y culturales, debemos aceptar que lo hacemos en difusión, en dispersión, mediante un diálogo de partes que no tienen por qué llevar a un acuerdo.

⁹ Crisis entendidas en el sentido de rupturas de modos de producción (GRANADOS, 1984, páginas 209-227) y transformaciones para adaptarlos (o abandonados en su caso) a las nuevas circunstancias productivas y de regulación económica como veremos más tarde.

Muchas de estas cuestiones, por lo tanto, tienen que ver con el advenimiento de las nuevas tecnologías que está provocando unos ámbitos de realidad completamente nuevos: las nuevas tecnologías no sólo son un soporte sino que implican un nuevo campo de conocimiento, una nueva realidad, un cambio económico, un cambio de rumbo en la teoría y práctica económica.

¿Cómo se refleja este panorama en la economía? En la recuperación del territorio como elemento diferencial, eliminador de pretensiones totalizantes, como soporte a distintos niveles de las políticas económicas y como concepto propio capaz de ser causa y no sólo efecto o resultado de una actividad, sea ésta de consumo o de cualquier otro tipo.

2.2. El debate sobre las potencialidades endógenas 1980-88 y el «nuevo amanecer» de la planificación económica territorial

En los últimos años se han sucedido multitud de análisis directa o indirectamente relacionados con el desarrollo «autocentrado, endógeno, espontáneo, etc...» (ver Vázquez, 1983; *Estudios Territoriales*, 13-17, 1984-6, SIAR, 1983 y 1985; ITU, 1987) que tuvieron como origen la observación de experiencias en áreas de industrialización intermedia que seguían unas pautas de localización y difusión de actividades distintas a la mera consecuencia de la descentralización de los centros tradicionalmente manufactureros. Por un lado se observaba el aumento de la importancia cuantitativa y cualitativa de la llamada «economía sumergida» o «informal» como respuesta a los aumentos de costes sociales¹⁰ (Capecchi, 1982; Bagnasco, 1981; Pahl, 1980; Saba, 1980; *Información Comercial Española*, julio, 1982), y por otro, y en base a la experiencia de la llamada «Tercera Italia» (Fuá, 1980; Garofoli, 1983), el surgimiento o fortalecimiento de centros de actividad en áreas no metropolitanas creando «sistemas de producción locales» o «áreas-sistemas» como veremos más adelante.

Este último aspecto está, en su versión de la política económica a implementar, íntimamente ligado al programa de iniciativas locales de empleo (ILE) en el que participan una veintena de países de la OCDE (ver OCDE, 1984; *Cuadernos Municipais*, 33, 1985; IESA, 1986; ITU, 1987).

Antes de hacer una lectura crítica a la experiencia acumulada, vamos a resumir las características del fenómeno siguiendo las conclusiones de los análisis de los casos italiano y español que han sido, principalmente el primero (Scilla Conference, 1988), los más profundamente estudiados.

¹⁰ Por ejemplo: legislación laboral poco flexible que impide ajustes a los cambios de la demanda a través de reducciones del coste del factor trabajo; imposición sobre los factores productivos como es el coste de la Seguridad Social, etc.

En primer lugar y como marco de referencia, hay que tener en cuenta que estos procesos surgieron y/o se consolidaron en un marco económico específico con unos cambios estructurales muy importantes.

El modelo fordista de producción, hegemónico en la economía mundial desde la postguerra, facilitaba la existencia, a través de tecnología de altos costos fijos, fuertes volúmenes de producción, productividades crecientes y un auge del consumo masivo y estandarizado. La regulación del proceso (Agietta, 1976) se llevaba a cabo a través de las nuevas prácticas de negociación colectiva, la correspondencia de los salarios con la productividad y con el índice del coste de la vida, y la labor subsidiaria del «Estado del bienestar».

Posteriormente (finales de los años sesenta), los aumentos en la productividad eran cada vez más difíciles de conseguir a menos que se realizasen grandes inversiones en bienes de equipo, lo que resultaba complejo el financiar sobre todo manteniendo en el nivel de empleo existente. De esta forma las tensiones entre la introducción de nueva tecnología y el mantenimiento de niveles de empleo (o creación de nuevo) se agravó progresivamente. El mercado para productos estandarizados se estancó, y como respuesta hubo un primer intento de mantener y rentabilizar la tecnología madura al explotarla en áreas periféricas («ciclo del producto»: Vernon, 1966) y una nueva división internacional (e interregional) del trabajo fue forjándose (Froëbel *et al.*, 1980). Entonces todavía se veía a los salarios como los determinantes de la competitividad y no como un elemento de la demanda final... En este contexto, los mecanismos de regulación que ligaban la demanda interna con la oferta se fueron resquebrajando. Las medidas keynesianas, de mantenimiento y apoyo a la demanda agregada aplicadas, ya fallaban al estar basadas en un modelo de producción agotado.

La aplicación posterior de políticas de oferta (monetaristas) llevó a la austeridad y a los procesos de ajuste y reestructuración que hemos venido observando en los últimos quince años. La competitividad en un mercado internacionalizado se hacía por la vía de reducir drásticamente los costes de producción y diversificar la oferta. La automatización era y es el *leit motiv* de este proceso. Esta automatización permite controlar el proceso productivo y reaccionar ante cambios del mercado inmediatamente y, lo que es tan o más importante, flexibilizar la tecnología utilizada gracias a las características multiuso de la misma. Con ello los aspectos de realización, en terminología marxista¹¹, o comercialización, se convierten en los hegemónicos: el marketing, el diseño y, consecuentemente, los servicios especializados a las empresas, y por ello independientes funcionalmente de la producción, son las claves del nuevo modelo productivo. La saturación creciente del mercado

¹¹ El valor acumulado en el capital fijo se puede realizar a través de una gran variedad de productos en mercados diferentes.

y las pocas posibilidades de desplazarlo «à la Vernon» hacen que la búsqueda de nuevos productos y la reducción de costes a través de nuevos procesos productivos y nuevas pautas en la regulación¹², abran el camino a la emergencia y consolidación de espacios económicos que estaban integrados marginalmente en la época de acumulación anterior pre-crisis.

De una forma sistemática podían resumirse las consecuencias del cambio tecnológico estructural en las siguientes:

— Los cambios tecnológicos han propiciado la descentralización productiva al hacerse las tecnologías de gestión, producción y control más asequibles y flexibles a los rápidos cambios de la demanda, tanto intermedia industrial como de consumo final. Por consiguiente las nuevas tecnologías no constituyen simplemente un nuevo soporte a la producción, sino que conllevan un nuevo campo de conocimientos, relaciones en los procesos productivos y en las relaciones laborales y comerciales. Durante el período anterior, contrariamente, el modelo fordista de producción y las tecnologías ligadas a él, no permitía la multifuncionalidad y multiuso de las mismas con lo que se hacía muy difícil su difusión geográfica, así como la ruptura en los procesos de control centralizado de la producción (tayloristas). El espacio económico, por consiguiente, estaba fuertemente polarizado y dominado por relaciones industriales unidimensionales con las unidades de producción exteriores directamente ligadas al centro (filiales) o estratégicamente dependientes desde el punto de vista productivo (subcontratación).

Por otra parte, los cambios en las economías de información y transporte estaban facilitando este proceso de dispersión, difusión y surgimiento independiente de unidades productivas nuevas (Granados, 1982; Cuadrado, Auriol, Granados y Villena, 1986).

Sin embargo, también se da un problema diferente al modelo precrisis y consiste en el hecho de que al margen de ser más baratas y asequibles, esas nuevas tecnologías también tienen un grado de obsolescencia mayor con lo que las inversiones en capital fijo no dejan de tener también sus riesgos al no poder cubrirse posteriormente con las ventas.

— La no existencia de «productos milagro»/tecnologías de arrastre, que han hecho que el carácter horizontal de las nuevas tecnologías facilite la dispersión espacial y, por tanto, se originasen lazos más estrechos entre los recursos locales —financieros, naturales y poblacionales— y las posibilidades de desarrollarlos a través de nuevos productos/procesos.

— La paralización de los grandes movimientos migratorios, paralela a la caída o estancamiento de la población de las áreas metropolitanas tradicionales y el crecimiento poblacional de las periferias (Klassen *et al.*,

¹² La segmentación de los mercados de trabajo y la ruptura de la negociación colectiva que abarque a todos los sectores y espacios económicos, es un ejemplo de ello.

1981, Cheshire *et al.*, 1986 a) y b), Alonso *et al.*, 1985). Este fenómeno ha ido paralelo o ha ocasionado dos aspectos importantes en el funcionamiento tradicional del mercado de trabajo de las épocas pre-crisis, creando nuevas formas de regulación del mercado de trabajo:

a) La mano de obra como factor productivo, se ha hecho menos móvil y, por consiguiente, más regulable y flexible en su contratación y con una ética de autosacrificio típica de trabajo recientemente proletarizado o bajo presiones de un desempleo estructural y con escasa cobertura social.

b) La reducción del coste real de la mano de obra (los salarios muestran o crecimiento real negativo o cero), al existir una fuerte tendencia hacia la heterogeneización del mercado de trabajo debido, por una parte, a la concentración del poder sindical en las industrias tradicionales —y a la defensiva— localizadas en los antiguos polos de actividad y que están en plena época de reestructuración, y por otra, a la proliferación —encubierta o no— de la llamada «economía sumergida», «trabajo irregular», etc., y uso de la cobertura del subsidio de paro como parte del salario total con lo que parte de los costes de reproducción de la mano de obra se transfieren al Estado. En esta situación, el desmantelamiento del Estado del bienestar fuerza a la búsqueda de soluciones individuales y «de oferta», como veremos en el siguiente apartado.

Todos estos fenómenos han propiciado el afianzamiento de «sistemas de producción locales» (Garofoli, 1984) o «comarcales» heterogéneos y que combinan la funcionalidad con una territorialidad que les da una cierta autonomía como espacio económico.

Este concepto es una actualización del famoso distrito industrial de Alfred Marshall (ver Bellardi, 1986, para su análisis), y que intentaba relacionar las economías de escala, no con el tamaño de una empresa, sino con el conjunto de empresas localizadas en un espacio económico integrado que es donde se daría la división del trabajo que propugnó en su día Adam Smith.

Las características estructurales de estos sistemas serían:

— La existencia de una importante división del trabajo (intra o intersectorial) entre las unidades productivas.

— Una especialización de la unidad de producción que facilitara la introducción de nuevas tecnologías y una relativa independencia de la misma.

— Un amplio número de agentes locales que por efecto demostración amplifica los procesos de prueba-error a nivel del sistema.

— Como corolario de lo anterior se da, por tanto, un sistema eficaz de transmisión de información. Existe lo que se podría denominar una colaboración estratégica interna lo que lleva a un desplazamiento progresivo de las economías de escala a las externas y al fortalecimiento del sistema de producción local, o «área-sistema» en su forma más avanzado (ej. la Emilia

Romania italiana), al ligar la tradición empresarial y laboral del área con los nuevos desarrollos productivos y de organización. Se trataría más de un sistema donde lo definitorio estaría representado mejor por una matriz socio-económica que por la típica interindustrial. Una representación de estas interrelaciones se muestran en el gráfico 1.

Estos «sistemas de producción locales» han cuajado especialmente en áreas intermedias, no metropolitanas del sur de Europa y, en especial, en el centro de Italia y el mediterráneo español (ver OCDE, 1983; SIAR, 1983 y SIAR, 1985; ITU, 1987). Básicamente se trata de un desarrollo:

- Mayoritariamente endógeno.
- Basado en pequeñas y medianas empresas.
- Con gran difusión en el territorio.
- Localizado en áreas bien comunicadas, de hecho lugares centrales (siguiendo la terminología del sistema de ciudades) o con potencial de llegar a serlo.

- Asimismo localizado en áreas o zonas con cierta tradición empresarial (con una base económica similar y/o actividades y estructura agrarias capaces de generar excedentes sin grandes concentraciones en la propiedad de la tierra.

- Relaciones laborales dominadas por el localismo (relaciones vecinales y/o paternalistas), estructuras familiares alargadas y escasa o nula representación sindical lo que hace que el coste de la mano de obra sea inferior al de las áreas metropolitanas. Sin embargo, y con respecto al coste en sí mismo, la continua segmentación de los mercados de empleo, incluso dentro de las propias áreas metropolitanas, hace que la diferencia de salarios ya no se dé tan claramente entre áreas geográficas.

- Una eficaz transmisión de la información, tal y como se definía más arriba al apuntar las características estructurales de estos sistemas, lo que lleva a un «ambiente» (*environment*) apropiado, dándose, por lo tanto una especie de «empresariado schumpeteriano colectivo»¹³.

Estas características y la variedad de modelos que hacen que no se pueda hablar claramente de un paradigma nuevo, nos lleva a entender estos procesos como un «fenómeno socio-cultural» (Pecqueur y Silva, 1988, pág. 3), también anclado en la historia local por lo que existe cierta identidad colectiva y que cumplen, en el caso de las áreas sistema, las condiciones de todo desarrollo: capacidad de innovación, adaptación y regulación.

Los cambios estructurales aquí reflejados y la respuesta de estas zonas

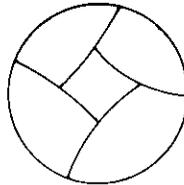
¹³ Aunque, como muy bien apunta GAROFOLI (1988, págs. 7-8), las innovaciones técnicas en los sistemas de pequeñas empresas toman la forma de un proceso continuo (un amplio abanico de cambios y adaptaciones tecnológicas, todas ellas pequeñas, acumulativas e «interdependientes»), dándose por tanto el modelo de innovación de ROSENBERG ((1982) que el clásico de innovación por saltos de Schumpeter.

Gráfico 1

Tipos de desarrollo endógeno

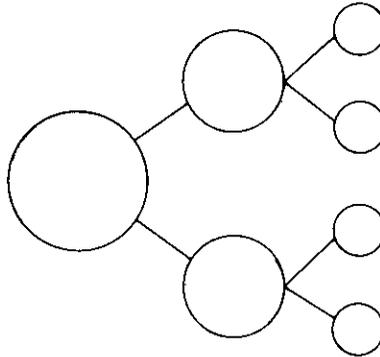
Districtos industriales o Sistemas de producción locales

ALEMANIA (e.j. VW)



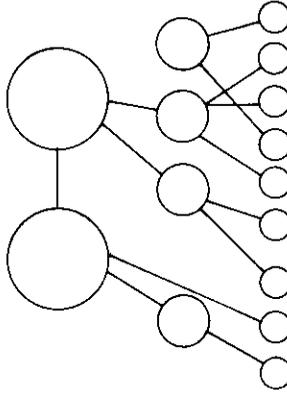
Los productos pueden ser usados por otro.

JAPON (Jerárquico)



Subcontratados

ITALIA (distrito industrial)



Más flexible: se produce para el distrito; la regulación social es muy fuerte.

intermedias ante ellos, ha llevado a que exista un relativo consenso en las políticas a aplicar para zonas localizadas desfavorecidas o estructuralmente en crisis tanto secular como puntualmente, como es el caso de las regiones/áreas de vieja industrialización.

Este consenso implícito gira alrededor de tradicionales ideas liberales provenientes del siglo XIX, actualmente en auge entre los países desarrollados y que abogan por la reducción del papel protector del Estado y de su política de subvenciones y/o préstamos sin contrapartida de probada viabilidad, así como por la clara asunción del riesgo que caracteriza al empresario schumpeteriano, y la clásica idea en los ámbitos de izquierda de la autogestión y participación de decisiones que afectan a la comunidad.

Naturalmente la idea última diverge: individualismo versus federación de pequeñas comunidades; sin embargo, existe una analogía en lo referente a la capacidad de la sociedad civil para resolver sus problemas siempre y cuando existan las condiciones estructurales para ello. El papel del Estado es el que diferencia nítidamente ambas posturas: cese del intervencionismo (explícito, ya que implícito siempre existe, por ejemplo, la política monetaria que afecta a todos los niveles de producción) detractor de recursos en el primer caso y apoyo —a través de legislación y medidas diferenciadoras— a las PYMEs y distintos tipos de iniciativas colectivas, en el segundo¹⁴. El programa ILE (Iniciativas Locales para la Creación de Empleo) de la OCDE, que se analizará a continuación, trata de lograr este equilibrio.

2.3. El desarrollo local genera empleo: las Iniciativas Locales para el Empleo (ILE)

En los últimos años han proliferado medidas, iniciativas, acciones y programas para la protección del empleo existente y creación de nuevo empleo, por parte de las autoridades locales, en la práctica totalidad de los países de la OCDE, siempre con carácter autónomo, donde el desempleo estructural ha llegado a alcanzar cotas alarmantes similares en algunos casos a las endémicas del tercer mundo aunque los casos y las razones fueran distintas.

En julio de 1982, establecido por el Consejo de Organización de la OCDE, se crea el Programa de Acción y Cooperación sobre Iniciativas Locales para la Creación de Empleo (ILE). En el momento de iniciarse contaba con 13 participantes: Alemania, Austria, Canadá, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Holanda, Portugal, Suecia y la Comisión de las Comunidades Europeas. Posteriormente se ha admitido la participación de Grecia y Turquía, Australia y los Estados Unidos, actuando Japón como observador.

¹⁴ Ver, por ejemplo, BODDY (1983), GLC (1985), GOODWIN y DUNCAN (1986).

El programa de actividades de las ILE pretendía diagnosticar y dar recomendaciones sobre la percepción a nivel local de los problemas económicos y de empleo, y las diversas respuestas que se estaban dando de iniciativas autónomas, persiguiendo objetivos de creación de empleo duradero y de empresas nuevas y viables. En este sentido, las ILE constituyen hoy día un buen marco de referencia para las iniciativas de empleo hechas desde los ayuntamientos, por su carácter específicamente local y globalizador en lo que se refiere a reunir experiencias adquiridas en todos los países de la OCDE.

Eran sus objetivos principales los siguientes:

— «Promover el intercambio de experiencias e informaciones sobre las iniciativas locales de creación de empleo.

— Poner a punto métodos y dispositivos para la evaluación económica y social de estas iniciativas.

— Brindar asistencia técnica a los países miembros participantes en orden a la posible elaboración de programas nacionales que favorezcan el desarrollo económico local y la creación de puestos de trabajo» (OCDE, 1984, pág. 13).

Las razones alegadas por la OCDE para la puesta en marcha del programa fueron fundamentalmente tres:

1.—El paro y la necesidad de favorecer el desarrollo regional y local, hacen imperativa la creación de auténticas posibilidades de empleo.

2.—La necesidad de estimular las inversiones y el hecho observado de que la mayor parte de los nuevos empleos creados lo son en pequeñas y medianas empresas, lo que ha llevado a las autoridades nacionales y locales a estudiar fórmulas más flexibles a escala reducida.

3.—Las políticas de oferta que se asume que estimulan el espíritu de empresa y la asunción de riesgos, han sido adoptadas por la mayoría de los países.

Distintas corporaciones locales ya habían reaccionado antes de los programas propuestos por la OCDE y después recogidos y adaptados a las legislaciones de distintos países (en España la OM de 21 de febrero de 1986, que desarrollaba otra sobre protección al trabajo de 6 de julio de 1983¹⁵). Así Turín ponía en marcha, a finales de los setenta, el plan «jóvenes» como parte de la reconquista de la ciudad, Roubaix creaba en 1977 un Secretariado para la Acción Económica y el Desarrollo de la ciudad a través de la fórmula conocida como «el concierto de Plan Estado-Ciudad» y la región del

¹⁵ Para ver el contenido de esta Orden Ministerial y su alcance, un artículo anterior (GRANADOS, 1987, págs. 172-3) lo refleja. Un primer balance hecho acerca de un año después de la puesta en marcha del programa, está recogido en IESA (1987, págs. 17 y sigs.) de la mano del entonces director del Gabinete Técnico de la Secretaría General de Empleo, Carlos Prieto y muestra un balance y perspectivas positivas.

Piamonte aprobaba en 1975 una ley que preveía actuaciones en favor de los ayuntamientos para la creación de áreas urbanas equipadas; en Sabadell se creaba en 1981 la Concejalía de Trabajo y Fomento, iniciándose el proceso «Sabadell propone», Zaragoza creaba en 1983 el Servicio Municipal de Fomento del Empleo Cooperativo...

Hay que destacar aquí que muchas de estas iniciativas, por el hecho de su carácter «local», estaban ligadas a procesos de planeamientos urbanos y territoriales, y en estos análisis encuentran gran parte de sus recursos y alternativas teóricas capaces de dar respuestas a las diversas situaciones de crisis.

Pero las iniciativas locales de empleo también tienen sus antecesores como en el caso de las marginadas políticas «territoriales» mencionadas en la primera parte: ya en las postrimerías de la crisis económica de finales del siglo pasado y como respuesta al desempleo causado por la reestructuración productiva, algunos políticos como De Paepe y Brouse propusieron y llevaron a cabo programas económicos municipales destinados a reducir los fuertes niveles de desempleo surgidos en la Bélgica de los años ochenta y el París de los años noventa respectivamente. Estas políticas precursoras tuvieron su continuidad en otras ciudades europeas como Birmingham, Dusseldorf y Ginebra a comienzos de este siglo. Incluso la España republicana elaboró programas de promoción económica local en plena crisis de los años treinta; éste fue el caso de Madrid que incluso presentó sus propuestas y logros en el Cuarto Congreso sobre los Ayuntamientos que tuvo lugar en Berlín en 1936 y que tenía como título significativo «la lucha contra el desempleo» (Granados, 1987).

Sin embargo, existen, como veremos a continuación, diferencias fundamentales entre aquel tipo de iniciativas locales y las que se propugnan y aplican en esta década.

Las distintas reflexiones y estudios realizados en los países de la OCDE sobre desarrollo endógeno durante la crisis, que han girado alrededor de la idea de «desarrollo comunitario»¹⁶ del Programa de Acción Cooperativa de la OCDE (Vázquez, 1983, 1984; Granados *et al.*, 1983; OCDE, 1983), y han dado origen, como hemos visto, a diversas líneas de investigación entrecruzadas referentes a las denominadas economía difusa, sumergida, desarrollo rural, desarrollo intermedio, no metropolitano, nuevas tecnolo-

¹⁶ El documento CT/RUR/19 entiende «desarrollo individualizado» (pág. 10) como el que se había utilizado en las políticas anteriores de empleo: aprendizaje individual, asesoramiento, políticas de subvención a los salarios para los grupos desaventajados dentro del mercado de trabajo. Este modelo de política de empleo se contraponen al propugnado «desarrollo comunitario» que consistiría en el desarrollo y potenciación de los recursos de la comunidad a través de la planificación efectiva, gestión y financiación. En definitiva se tendería a una simbiosis de los dos con un énfasis superior en el segundo.

gías, alternativas de producción, iniciativas locales en ciudades importantes, programación de los sistemas productivos urbanos, etc...

Las propuestas provenientes de estas investigaciones y programas adoptan posiciones neutras en unos casos, en otros no tan neutras, sobre el funcionamiento del mercado, y, sobre todo, sobre las consecuencias que las denominadas nuevas economías de producción están originando en el mercado de trabajo; ya que si bien puede ser cierto que la flexibilidad conlleva aspectos positivos sobre todo de cara a la formación bruta de capital al disminuir los salarios reales y aumentar, por tanto, la competitividad y el empleo, también es cierto que da origen a otras consecuencias que pueden traspasar el umbral de lo socialmente permitido y que se da en todas esas nuevas formas de producción y de trabajo.

Se trata en suma de actualizar el debate clásico de la política regional entre *work to workers* (someramente, empleo donde están los trabajadores) versus *wokers to work* (los trabajadores deben desplazarse donde se encuentra el empleo), primando esta vez el primero, esto es, potenciar y promover las iniciativas donde existe un exceso de oferta en el mercado de trabajo, lo que hoy significa romper las formas polarizadas de la otra opción y ya comentadas.

Es en este contexto donde encaja el factor clave del Programa de Acción Cooperativa de la OCDE, precursor de la ILE: la «movilización del potencial endógeno» (Enwers y Wettman, 1982) que considera como las principales causas de subdesarrollo, la falta de adaptabilidad, capacidad de innovación, gestión y potencial tecnológico. En este sentido ya no serían tan importantes los recursos financieros en sí mismos sino la capacidad empresarial y de asunción de riesgos por lo que se rechazan como contraproductentes las políticas de apoyo basadas en créditos baratos (por debajo del índice de inflación) y subvenciones a fondo perdido.

El excesivo énfasis puesto en la figura del empresario (de tipo schumpeteriano) tiene como objetivo subrayar la importancia del riesgo y la racionalidad, lo que no es impedimento para diseñar iniciativas colectivas siempre que se guíen por normas de mercado y no a base de permanentes subvenciones.

Estas condiciones y observaciones, no obstante, habría que matizarlas dependiendo del espacio económico de que se trate, ya que la gestión no se improvisa y será diferente según la localidad o región y su tradición empresarial.

De hecho se asume explícitamente que si existe la necesidad, o que si la situación y condiciones estructurales objetivas de una zona determinada están en situación de inferioridad, se dará una reacción positiva y emprendedora para salir del atraso (OCDE, 1984, pág. 132).

Como se verá en la tercera parte, han surgido claros agentes promotores

de iniciativas locales (no necesariamente ILEs *strictu sensu*¹⁷) entre las cuales los ayuntamientos juegan un papel preponderante y, en algunos casos, único. Sin embargo, se ha vuelto en muchas ocasiones a adaptar soluciones estandarizadas, bien por falta de entendimiento de los procesos de desarrollo en el sentido expresado a lo largo de este artículo, o bien por la inmediatez política de un problema (el desempleo) tan sensible socialmente y tan fácil de utilizar de una forma demagógica. Naturalmente la ideología subyacente de «lo local» (*id est*, el posible control de los procesos productivos y la regulación económica y social a pequeña escala) y de la pequeña empresa (pilar básico de estas políticas) ayuda al planteamiento de propuestas poco meditadas en función de las condiciones objetivas del área en sí y a olvidar el condicionante básico mencionado al principio (Latella, 1988; Gogglio, 1987) y que no se puede improvisar fácilmente. Por ello y por repetirlo una vez más, mientras no conozcamos bien cómo funciona y qué formas tienen las estructuras urbanas, económicas, sociales y territoriales de un área, difícilmente podremos proponer una estrategia de desarrollo local.

Por tanto, *cada forma de un territorio*, cada modelo de producción, tendrá un *tipo de estrategia*. Cada problema tiene sus soluciones diferenciadas. No es bueno como norma general metodológica homogeneizar las soluciones, sea cualquiera el problema o el área que pretendemos desarrollar. En el reconocimiento de las diferencias está la norma e imponer

17 Para la OCDE las ILE sólo serían aquellas iniciativas productivas en el ámbito industrial o de servicios que:

- a) sean de nueva creación;
- b) sean pequeñas o medianas;
- c) generen un empleo estable;
- d) utilicen recursos endógenos (de la zona o comarca); y
- e) supongan un esfuerzo innovador y estimulante de la actividad económica y del empleo.

Para la CEE, por el contrario, las ILE, serían:

- El resultado de la acción de individuos o grupos de individuos que se encuentran desempleados o amenazados por el empleo.
- Puestas en marcha por personas que no están necesariamente familiarizadas con la administración de empresas y no poseen ningún capital personal especialmente descatasable.
- Una vía importante para aquellas personas cuyas posibilidades de integración o reintegración en el mercado de trabajo son muy remotas.
- Difieren mucho en su forma de organización.
- Incluyen una amplia variedad de actividades que están centradas normalmente en las necesidades locales y adaptadas a las condiciones locales.
- Son en general importantes en las zonas que sufren elevadas tasas de desempleo o subempleo como consecuencia de dificultades especiales de desarrollo.
- Implican a menudo, especialmente a nivel local y regional, la cooperación entre las autoridades públicas, ambos lados de la industria y otros actores incluyendo organizaciones de jóvenes.
- Tienen como objetivo primordial la creación de empleos económicamente viables.
- Pueden reconstruir la confianza, elevar la cualificación, profesión y fomentar la iniciativa empresarial (*Official Journal of the European Communities*, núm. C 161/2, 1984).

modelos prefigurados no es nunca una buena forma metodológica de trabajo. Un resumen de una metodología para el diagnóstico y propuestas sobre desarrollo local está contenido en los gráficos 2 y 3.

Es, en resumen, desde el propio análisis de ordenación económica territorial de un área *de donde nacen* las intervenciones más eficaces a desarrollar en la misma.

3. ¿DE QUÉ VA LA ECONOMÍA EN LOS ÚLTIMOS AÑOS? ALGUNAS EXPERIENCIAS

3.1. De la OCDE a Puente Genil

Desde esta promoción y popularización de «lo local» por parte de la OCDE, han venido dándose multitud de estudios y, lo que es más importante para el caso que nos ocupa, experiencias de promoción a nivel municipal no sólo en los casos publicitados de desarrollo endógeno, como son los municipios intermedios, sino en áreas urbanas y metropolitanas, caso que no estaba «previsto» al asociarlas con la gran industria, punto de mira de la política regional tradicional.

Naturalmente, esta irrupción de las políticas de promoción local (a cualquiera escala municipal) iban y van más allá de la simple crítica cínica basada en que hoy «se vende» muy bien este tipo de promoción tanto de cara al electorado local, que considera al ayuntamiento como su primer interlocutor público como de cara a la sociedad en general y a un Estado ideológicamente menos intervencionista, con lo que las iniciativas y riesgos a nivel local (compartidos con el sector privado o no), gozan de una buena acogida.

Objetivamente, los ayuntamientos tienen una necesidad real de potenciar la actividad económica dentro de su ámbito geográfico. De hecho ya lo han venido haciendo al ser promotores indirectos de la actividad económica local tanto a través de regulaciones sobre la misma (comercio, tasas...), como por la producción y gestión de servicios y equipamientos; éste es el caso de los sanitarios, educativos y de transporte en particular, y de los servicios de mantenimiento de la actividad normal en la ciudad en general. Esta actividad municipal generaba rentas salariales directas —a los productores de dichos servicios— e indirectas —al resto de las actividades productivas y ciudadanos en su conjunto—. Asimismo, los ayuntamientos crean vivienda pública directamente y, lo que es más importante, infraestructura para la localización de actividades económicas en el municipio y que se realiza fundamentalmente a través de la política de suelo y equipamientos, constituyendo su plasmación superior el Plan General de Ordenación Urbana o, en su caso, las Normas Subsidiarias de Planeamiento. Estas actividades municipales han llevado a los ayuntamientos a constituirse en la

Gráfico 2
Escala municipal

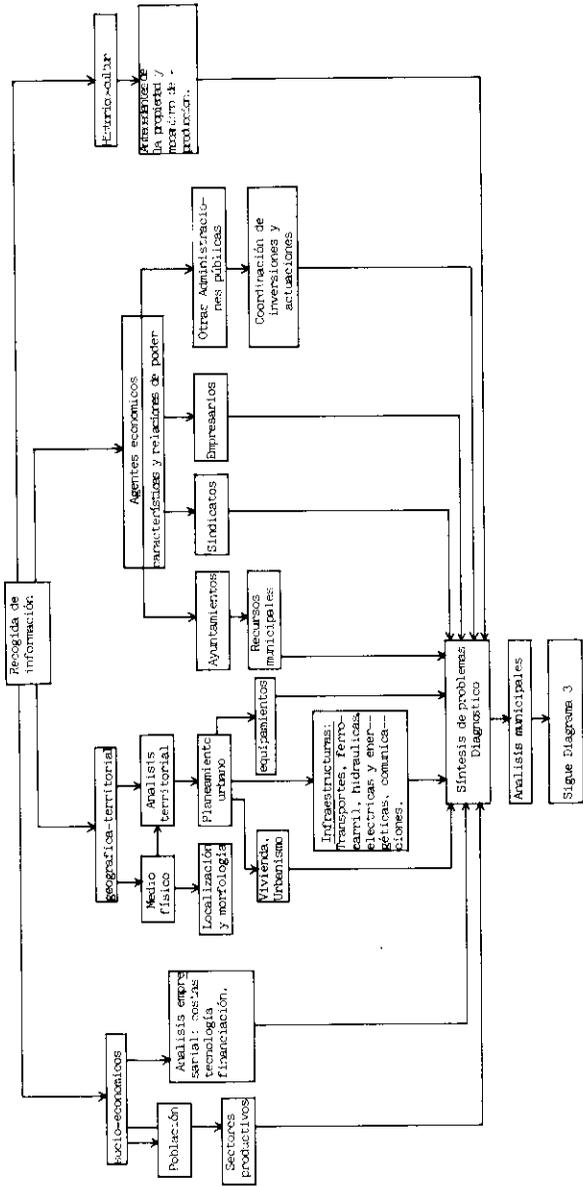
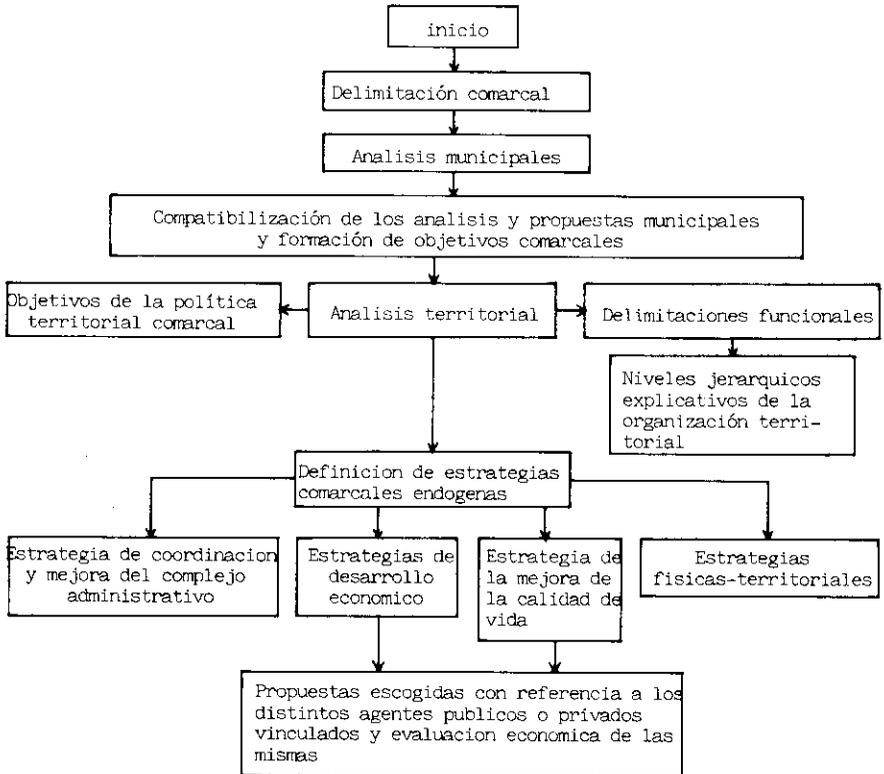


Gráfico 3
Escala comarcal



primera empresa de la mayoría de las áreas urbanas españolas por su número de empleados, representando el agente económico de más impacto en la ciudad si tenemos en cuenta las concesiones, contratas o empresas subsidiarias. En los países europeos y, en concreto, en los anglosajones y nórdicos esta incidencia es todavía superior debido al mayor techo de competencias que poseen¹⁸.

Por consiguiente, estas funciones tenían, y tienen, una incidencia fundamental sobre la actividad económica de la localidad, por la provisión tanto de rentas directas como indirectas. Asimismo pueden, evidentemente, frenar o limitar el desarrollo normal de actividades localizadas, o con vistas de localizarse en el municipio por problemas simplemente de eficacia administrativa o de falta de preparación de su personal técnico. Éste es, principalmente, el caso de los municipios pequeños e intermedios con lo que la escala intermedia de administración (mancomunidad o diputación) es básica a nivel de asesoramiento, ejecución y gestión a través de servicios compartidos y no solamente los referentes al planeamiento urbano.

Para analizar las experiencias recientes de desarrollo local, consecuencia tanto de las condiciones estructurales mencionadas en la Parte II, como de «efecto-demostración» de otras localidades u organismos, hay que distinguir dos tipos diferenciados de municipios¹⁹: los localizados en un área metropolitana —sea el municipio central o no—, y los pertenecientes a zonas no-metropolitanas, rurales o no y que son los que han definido los procesos de desarrollo endógenos.

Esta distinción es necesaria, ya que las medidas propugnadas en los primeros tienden a reconvertir o readaptar el «ambiente» propicio (cultural, educativo, infraestructural e institucional) para que surjan o se consoliden actividades económicas; y los segundos tienen como tarea principal crear o potenciar dicho entorno.

Las medidas²⁰ pueden resumirse en acciones de tres tipos: de oferta, de demanda y de entorno.

¹⁸ La situación de las corporaciones locales sigue estando en inferioridad con las europeas a pesar de la mejoría evidente desde 1978. Los niveles competenciales han aumentado y con ellos los gastos (que duplicaron su participación en la economía española en los primeros ocho años de democracia municipal): en 1978 el Gobierno central administraba el 85 por 100 del Presupuesto y ya en 1985 esta cantidad disminuyó hasta el 71 por 100 con un 14 por 100 administrado por las Comunidades autónomas y un 15 por 100 por las locales. Por tomar un techo ejemplar, la Confederación Helvética, las proporciones eran 37, 34 y 29 por 100, respectivamente.

¹⁹ Hablamos directamente de municipios, o más concretamente de sus corporaciones locales, ya que los agentes impulsores de tales políticas, en algunos casos los únicos, son precisamente los poderes locales.

²⁰ Haciendo una clasificación similar, CASTILLO (1988) desarrolla con más profundidad (páginas 15 y sigs.), las distintas medidas a tomar por los ayuntamientos para promover el empleo local.

Las medidas de *oferta* son las más evidentes y han sido en muchos casos las únicas al no comprenderse el carácter integral de todo proceso de desarrollo, perdiéndose en soluciones individualizadas y puntuales, fuera de una estrategia global de la localidad o área. Entre las más importantes se pueden mencionar:

— Actuaciones de urbanismo industrial y de servicios: suelo industrial (incluido el «inteligente» o parque tecnológicos); locales en venta o *leasing*. Aquí podían incluirse también los hoteles de empresas, las incubadoras de empresas y su sofisticación: los centros de alta tecnología con una política clara de discriminación.

— Medidas financieras: avales, tramitación con sociedades de garantía recíproca, exenciones fiscales, subvenciones, préstamos en general.

— Asesoramiento en general: fiscalidad, localización, mercados, financiación, gestión en general; «boutiques de gestión». Asistencia técnica en el proceso productivo.

— Estímulo de la potencialidad de los recursos locales, sobre todo humanos: cursos permanentes de formación.

Las medidas de *demanda* intentan favorecer la entrada en el mercado. Entre las más importantes citaríamos:

— La política de compras y contratos públicos.

— La promoción de empresas locales, creando una imagen de localidad (una especie de «denominación de origen») a través de acuerdos mixtos de colaboración en mercados exteriores (ej. asistencia a ferias, publicación folletos especializados y de divulgación exterior).

Finalmente, entre las actuaciones que facilitarían y fortalecerían el *entorno cultural* apropiado y que lo hiciesen funcional y eficaz al mismo tiempo estarían:

— La promoción de una «cultura empresarial» o cultura emprendedora: ésta se dirigiría principalmente a los colectivos que tenían un régimen salarial y actualmente en paro o subempleados.

— La política de animación: a través de los necesarios, pero difíciles de encontrar, agentes de desarrollo local polivalentes.

— Facilitando y simplificando los procesos y trámites burocráticos: esta simplificación en los procesos administrativos es necesaria tanto para comenzar una actividad como para obtener información sencilla, rápida y veraz sobre todo tipo de programas públicos de fomento. un ejemplo a seguir sería el de la «ventanilla única».

Los ayuntamientos más dinámicos, o simplemente con más presiones sociales por las circunstancias específicas de su mercado de trabajo, adoptaron muchas de las acciones apuntadas aquí²¹. En España desde 1985,

²¹ Existen ya multitud de trabajos, artículos y publicaciones que recogen las experiencias municipales sobre la promoción económica. Al margen de los ya mencionados a lo largo de este

con el inmediato precedente de Francia en 1982 (Nemery, 1983), el marco legislativo ha variado, permitiendo (aunque tímidamente los ayuntamientos más innovadores, por ejemplo, Barcelona, han puesto en marcha programas económicos y sobre el empleo, interpretando la ley en su más alto techo competencial) cierto protagonismo sobre el empleo y la promoción económica en las corporaciones locales, ya que las competencias sobre el empleo estaban monopolizadas por la Administración central (Ley de Bases del Régimen Local de 1955, art. 101). La situación actual, donde la reestructuración de actividades y sectores económicos ha creado grandes bolsas de paro que el libre funcionamiento del mercado puede incluso hacerlas empeorar, ha llevado a las corporaciones locales a plantearse seriamente acciones de detección y promoción indirecta de los recursos locales en una primera fase, y de promoción directa en una segunda. Este protagonismo creciente en la economía local también es consecuencia del aumento de las demandas sociales hacia el primer interlocutor del sector público, convirtiéndose el gobierno local, sobre todo en las grandes ciudades, en el principal amortiguador de los conflictos sociales con lo que la política local se ve fuertemente mediatizada por los mismos.

Pero como se ha apuntado más arriba, *el gobierno municipal no suele tener los medios para aplicar una política* de empleo y económicamente *anti-cíclica*. Tres son los aspectos que limitan esta pretensión: la escasa autonomía financiera, las limitadas o nulas competencias legales para la acción económica en la localidad y la poca experiencia institucional en la gestión de actividades no públicas y conocimiento sobre el funcionamiento real de la economía local.

En lo que respecta a la *autonomía financiera*, la aprobación de la Ley de Financiación de las Corporaciones Locales debe evitar las continuas leyes y decretos parciales que intentan paliar los déficits generados por los ayuntamientos como consecuencia de su mayor presencia en la vida pública.

La *Ley de Bases de Régimen Local de 1955 limitaba la participación de los ayuntamientos en la actividad económica municipal*. Sin embargo, a pesar de la tibieza y ambigüedad, con que abordaba el tema y lejos de la fuerte apuesta de otras legislaciones similares como la francesa, *la nueva Ley de Bases* de abril de 1985, *abre la posibilidad* de que las corporaciones locales ejerzan actividades económicas siguiendo el artículo 128.2 de la Constitución (art. 86.1). Así, se han flexibilizado los modos de gestión de los

artículo, podrían incluirse algunas experiencias recientes: Diputación de Cádiz (1988), Generalitat Valenciana (1988), ITU (1988); los informes periódicos que durante los últimos tres años ha venido publicando el «Programme of Reseach and Action on the Development of the Labour Market: Local Employment Initiatives» de la Comisión de las Comunidades Europeas, etcétera.

servicios municipales con la creación de un organismo autónomo local (art. 85.3, b) que sustituya a la fundación pública local y que gestionaría cualquier tipo de servicio. Asimismo, y lo que es más importante para la creación de sociedades capital-riesgo tan importantes para una política de promoción económica, existe la posibilidad de constituir una sociedad mercantil o cooperativa con participación municipal sólo parcialmente en el capital social de dicha entidad (art. 85.4, e).

Finalmente, la *falta de lazos estrechos* de la corporación municipal con el tejido social y económico de la localidad, así como la *falta de experiencia* en gestión pública guiada por mecanismos y, en algunos casos valores, de iniciativa privada, ha visto variar sus coordenadas y circunstancias con el nuevo contexto económico de crisis que ha empujado a los ayuntamientos a adoptar medidas potenciales de empleo en una primera instancia y a ser promotor activo de la actividad económica en su conjunto en período más recientes. Esta nueva filosofía local entra dentro de un nuevo contexto económico, mucho más flexible y heterogéneo que el anterior de la época de crecimiento. En el momento actual, la dinamización de los recursos endógenos (materiales y humanos) constituye una pieza clave para el desarrollo local.

Estas nuevas experiencias y la posibilidad de establecer sociedades anónimas o empresas mixtas por parte de las corporaciones locales, han popularizado nuevos instrumentos sobre algunos de los cuales merece la pena detenerse y darle una lectura con respecto a la potenciación del empleo y la actividad económica local, y sobre todo en su relación con el territorio.

3.2. Planes estratégicos locales

Su origen reciente está claramente en Gran Bretaña, donde el impacto de la crisis sobre áreas de vieja industrialización fue especialmente duro. Esta situación coincidió (o ¿fue causa?) con el inicio en Europa de la política neo-liberal, implementada primero tímidamente por el último Gobierno laborista y, desde 1981, abiertamente por Thatcher, y con un fuerte contenido ideológico, que dejaba a dichas áreas a su suerte (la del mercado). Por presiones sociales y/o por estar dichos ayuntamientos controlados por el partido laborista, surgieron las «Local Economic Strategies» que pretendían hacer variar las tendencias de la economía local actuando más que «asistiendo» al sector privado (Leeds).

Estas estrategias se basan, entre otras muchas cosas, en ligar todos los departamentos de la administración local en la misma (GLC)²², concentrarse

²² Así surgen proyectos ligados a los servicios en general, asistenciales, etc., y no sólo industriales. La consigna sería reestructurar para los trabajadores y la sociedad y no para el

en pocos proyectos municipales y en áreas concretas para que exista un impacto y, por lo tanto, un efecto-demostración claro sobre lo que se puede lograr (Sheffield); una defensa del empleo existente y desarrollo de planes nuevos e ideas (por ejemplo, planificar la producción para necesidades sociales GLC, 1985); ver la economía local como un desarrollo (sustitución de importaciones, potenciación de las exportaciones), promocionándola sobre las características de especialización y potencialidad de la ciudad (Sheffield).

El problema que surge, y en España es más grave al poseer menos «distritos industriales» con el «ambiente» ya creado, es que las políticas de desarrollo local se basan en los eslabones más débiles, tanto institucionalmente (el municipio) como económicamente (las pequeñas y medianas empresas). Las experiencias que han ido más lejos como han sido las británicas de Sheffield, Londres y Liverpool, muestran las claras limitaciones que presentan dichas estrategias en un mercado cada vez más internacionalizado e interdependiente, llegándose a cuestionar (Boddy, 1983; Goodwin y Duncan, 1986; Lawless, 1986; Parkinson, 1986; Hudson y Plum, 1988) si es posible imponer algún control sobre la propuesta económica local de exportación que no sean los procesos de regulación del mercado de trabajo ²³.

capital (MASSEY, 1988). Los títulos de los programas de la «London Industrial Strategy» sobre los sectores clave en el área metropolitana son significativos a este respecto: industrias agropecuarias (producción, control de calidad, consumo, distribución); industria del mueble (producción, diseño); vestido/confección (condiciones de trabajo, producción, capacitación); venta al por menor (problemas de las grandes superficies comerciales); industrias culturales; trabajo doméstico, atención y educación infantil (empleo femenino, trabajo a tiempo parcial); salud (prevención y curación), automóviles, industria de componentes; ingeniería instrumental; conversión de la industria del armamento; software; tecnología de la información y trabajo de oficina; edición; tecnología cable y fibra óptica; trabajo doméstico; servicios de limpieza; turismo; transporte público; producción y distribución de energía; industria de la construcción; impacto de los aeropuertos en áreas concretas de la ciudad; planes alternativos de reconversión urbana (ej. el área portuaria).

²³ KIRBY (1985) plantea, irónicamente, incluso falacias importantes que existen en la concepción y defensa de la idea de desarrollo local:

- 1.—Los problemas del cambio económico local son recientes.
- 2.—El cambio económico local es igual en todos los sitios.
- 3.—El cambio económico se refiere sólo a crear empleo.
- 4.—Las iniciativas económicas locales benefician automáticamente a la localidad.
- 5.—Las localidades tienen la capacidad de negociar los términos de los incentivos económicos locales.
- 6.—Algunas localizaciones tienen la posibilidad de generar una ventaja económica comparativa a través de un compromiso político al crecimiento.
- 7.—Las políticas de crecimiento se refieren solamente al empleo.
- 8.—Los problemas económicos locales se pueden examinar independientemente del Estado nacional.
- 9.—Los problemas económicos locales pueden ser examinados independientemente de la economía mundial.

3.3. Agentes económicos locales, agentes de desarrollo local

Los primeros serían los gabinetes técnicos creados por los ayuntamientos: los gabinetes de desarrollo económico, y los segundos sus gerentes. En Andalucía existe una experiencia muy rica a través de las Unidades de Promoción de Empleo (UPES) desde junio de 1985, de ámbito, en principio, municipal y las permanentemente anunciadas, pero nunca consumadas Oficinas Económicas Comarcales (OFECO) de clara vocación comarcal.

La experiencia de las UPEs (Granados, 1977; Fuentes, 1988) muestra que sus actividades se han centrado en tareas de información, promoción, servicios de consultoría y asesoramiento, capacitación y formación, y animación.

Por su parte la Ponencia para el Desarrollo Económico y Social del Ayuntamiento de Barcelona, define como funciones de los agentes de desarrollo local las siguientes: la animación (para facilitar la expresión de la población, su participación, su iniciativa), el apoyo técnico (para facilitar el éxito de los proyectos), la mediación y la información (para vincular y conectar entre sí a los actores locales, a las iniciativas con los recursos y a los proyectos con las fuentes de financiación), y el conocimiento y análisis del medio. Los agentes de desarrollo local es una de las figuras más difíciles de conseguir por su necesaria formación multidisciplinar no cubierta por los sistemas educativos clásicos.

3.4. Políticas sobre suelo: suelo industrial «inteligente»: los Parques tecnológicos; las Sociedades para el Desarrollo Urbano (UDC) y las «Enterprises Zones»

Los parques tecnológicos han florecido en los últimos años como imitación al Silicon Valley californiano y a los éxitos mostrados desde los años setenta por el Science Park de Cambridge (ambos de promoción privada y semiespontáneos en cuanto a su surgimiento), y las ciudades tecnológicas japonesas de los años setenta.

Estas propuestas se hacen sugestivas (IMADE/APD, 1987) sobre todo por la idea de atraer a sectores de alta tecnología. En España existe en proyecto o funcionando seis (Asturias, Vizcaya, Vallés/Barcelona, Tres Cantos/Madrid, Valencia y Málaga). Este instrumento conlleva una concepción territorial similar a la de los antiguos polos de desarrollo, ya que se trataría de atraer a sectores punta, «motores» de la economía que tuviesen un fuerte componente de integración horizontal.

En este caso el «ambiente» mencionado a lo largo de este artículo es fundamental para su éxito, ya que debido a la fuerte competencia que vuelve a existir entre las distintas ofertas (similar en los procesos a las ofertas de localización de la política regional clásica), hace que a lo mucho que se

pueda aspirar, si se mantiene una clara estrategia de desarrollo exógeno, es a atraer pequeñas filiales de multinacionales. Es aquí donde entraría a jugar un papel importante la figura de las «incubadoras de empresas», «hoteles de empresas», etc., que tienen una clara vocación de potenciación de los recursos endógenos con una estrategia, además, fuertemente selectiva con respecto a los sectores a apoyar. De lo contrario, los parques tecnológicos más débiles corren el peligro de convertirse en polígonos industriales de lujo y que propiciarían simplemente especulaciones inmobiliarias importantes por las importantes actuaciones que conlleva la preparación de este suelo y, en concreto, la mejora de las infraestructuras de acceso y apoyo.

Las Sociedades para el Desarrollo Urbano (*Urban Development Corporations* —UDC), por su parte, surgieron del debate existente en Gran Bretaña sobre la regeneración de las «inner cities» (antiguas áreas urbanas centrales industriales y comerciales en declive) durante el último Gobierno laborista y que con el triunfo electoral de Thatcher y la subsecuente aprobación de la nueva ley del suelo británica, se dio vía libre a figuras de planeamiento que podían definirse como de «planeamiento a la demanda»²⁴. Básicamente una UDC es una agencia localizada por el Gobierno central en un área concreta para actuar como el agente impulsor de la «regeneración» de dicha zona. La definición de «regeneración» no está recogida en la nueva ley británica, por lo que las UDC tienen competencias para «hacer lo que sea necesario o conveniente» (HMSO, 1981, section 136, para e) para lograrlas. Así, de hecho se les da «carta blanca» (Brownill, 1988, pág. 74), dotándolas de amplios poderes: reemplazan a la autoridad municipal de la zona en sus funciones de control sobre el desarrollo urbano, pueden adquirir suelo público, pueden introducir un Plan Parcial que imponga cambios estructurales en el uso del suelo. El cambio crucial surge en el funcionamiento (no son necesarios los períodos de información pública pues no caben alegaciones) y la gestión, ya que están dirigidas por un consejo de administración designado por el Gobierno (central) y que sólo responde de sus actuaciones ante el ministro correspondiente y el Parlamento. En Gran Bretaña se crearon siete UDC desde 1981 y ésta parece que va a ser la pauta no sólo del desarrollo local británico sino que, y debido a su atractivo al eliminar toda traba administrativa y utilizar ingentes cantidades de dinero público para infraestructura de «uso» privado, de muchos otros países fascinados por estas «nuevas» prácticas de

²⁴ En un reciente artículo, BROWNILL (1988) explica claramente el drástico proceso de cambio que viene dándose en el planeamiento y, sobre todo, gestión urbanística británicos. Para ello analiza profundamente las implicaciones del emblemático caso de la regeneración del área portuaria de Londres, fiel reflejo de las prácticas del neo-liberalismo en la promoción y gestión del suelo urbano industrial, rompiendo con toda la tradición y prácticas democráticas del planeamiento concertado.

regulación económica. El mismo Hall les vaticina un buen futuro²⁵, al afirmar que contrariamente a la gestión anterior, basada en la democracia municipal responsable de los «grandes desastres del planeamiento», «... poseen una estructura ejecutiva poderosa dominada por individuos con capacidad empresarial...» (Hall, 1988, pág. 423).

Las *Enterprise Zones* surgen con la misma ley que las UDC (Butler, 1981) y son la última expresión del deseo de eliminar las «restricciones» impuestas por la democracia local sobre el desarrollo urbano. Consisten en zonas sin planeamiento ni regulación alguna, donde los promotores privados pueden actuar a sus anchas apoyados por importantes incentivos financieros (Massey, 1982). Un ejemplo claro lo constituye la declarada en los Docklands londinenses, la «Isle of Dogs Enterprise Zone», donde, entre otros beneficios, no es necesaria la licencia de planeamiento, existe una exención de pago de los impuestos locales durante diez años, una subvención sobre los intereses del 100 por 100 del capital invertido en edificios, menos control en la reglamentación sobre edificios, higiene, seguridad en el trabajo, etc. (Brownill, 1988, pág. 74).

3.5. Las «incubadoras» de empresas, hoteles de empresas, etc.

Los BIC (Business Innovation Centres), tal y como se denominan internacionalmente, son instalaciones, edificios, etc., que albergan a pequeñas empresas de reciente creación y que, gracias a la existencia del centro, obvian o reducen durante un tiempo gastos de primera instalación y comparten muchos de los de funcionamiento y, en el caso de estar subvencionados, incluso a precios más bajos que los existentes en el mercado.

Siguiendo el ejemplo del BIC de Detroit, los servicios ofertados por el MCHT (Metropolitan Centre for High Technology) son los siguientes:

- Legales y de marketing.
- Servicios de secretaría.
- Servicios de contabilidad y nóminas.
- Alquiler de mobiliario y equipo informático.
- Correspondencia, envío y recepción de outputs e inputs.
- Servicio de reproducción.
- Diseño de productos.
- Programas de desarrollo económico.
- Consultoría sobre aspectos técnicos y financieros.

²⁵ Y es un buen profeta, pues sus ideas sobre planeamiento suelen desembocar en figuras e instrumentos nuevos como fue el caso de las «Enterprise Zones» (COOKE, 1988, pág. 10).

Para que obtengan un éxito posterior, tienen que tener como mínimas características las siguientes:

- Ser capaces de promover un espíritu empresarial optimista.
- Fomentar la actitud a asumir riesgos.
- Tener una buena dirección postal.
- Incluir entre las facilidades ofertadas una buena y competitiva en calidad, oferta en comunicaciones.
- Tener como política básica el dirigirse al empresario (no al inventor) que no necesita subsidios sino financiación.

Existe una red a nivel europeo, la EBN (la European Business innovation centres Network) que intenta agruparlos por sectores para así lograr mayores energías, esto es, que la acción conjunta sea mayor que la suma de las individuales.

Existen multitud de ejemplos de BICs que pueden ser los embriones (Málaga) o no (Barcelona) de los parques tecnológicos. Los balances realizados sobre ellos son altamente positivos. El MCHT (Centro Metropolitano para la Alta Tecnología) promocionado por la Universidad de Wayne (Detroit) y la autoridad local de Michigan, han realizado un estudio sobre la longevidad de las nuevas empresas, concluyendo que el 70 por 100 de las «incubadas» sobreviven más de cinco años contra un 30 por 100 de entre las empresas que han nacido fuera de este proceso. Apoyando la idea de la pequeña empresa, el informe afirma que en los Estados Unidos más de la mitad de las innovaciones tecnológicas se llevan a cabo en empresas de menos de 20 trabajadores y que generan más de los 2/3 de los nuevos puestos de trabajo.

El ejemplo de este BIC de Detroit es importante también por su política territorial, ya que se exige el compromiso por parte de los inquilinos que su localización posterior después de transcurrido un período (siempre limitado por la filosofía de los BIC) de incubación, debe de llevarse a cabo en la zona de renovación y crecimiento urbano delimitada por la corporación local de Detroit.

3.6. Sociedades de promoción mixtas

Estas sociedades son una de las consecuencias claras de la nueva legislación y que algunas ciudades españolas —existen hace tiempo en países con más tradición municipalista— ya han puesto en marcha por ejemplo, Barcelona Activa, Iniciatives, S.A. (1986), Pro-Madrid (1987), Pro-Málaga (1987).

Tienen como objetivos los ya mencionados en los «Planes Estratégicos Locales» aunque con menos vocación territorial, pues plantean fomentar, facilitar, promover e impulsar toda clase de actividades generadoras de empleo (Ponencia para el Desarrollo Económico y Social). Como ejemplo de

los objetivos perseguidos por estas sociedades podemos transcribir los expresados por Pro-Málaga y que serán los siguientes:

- La prestación de servicios y funciones de asesoramiento y estudio, relacionadas con su objeto social.
- La participación no económica en la implantación y desarrollo de iniciativas empresariales y sociales.
- Promoción de iniciativas empresariales.
- Asesoramiento y estudios de viabilidad, participación en proyectos y actividades.
- Impulsión y participación en operaciones de capital-riesgo.
- Canalización y gestión directa o indirectamente, de todo tipo de ayudas, subvenciones y créditos normales o especiales, así como todas aquellas facilidades que se pudieran derivar de la existencia o creación de todo tipo de programas de fomento de la actividad económica.

Una de las limitaciones importantes que poseen todavía estas sociedades es que, a pesar de ser sociedades anónimas, sus consejos directivos están excesivamente controlados por la parte política de la corporación local. Este hecho no constituye un impedimento para conocer que representan un cambio cualitativo muy importante para la promoción local como la corta andadura de la experiencia barcelonesa lo demuestra.

3.7. Los modelos espaciales

Una de las características más importantes de lo que hemos denominado nuevas formas y estrategias de desarrollo regional, es el soporte territorial sobre el que se implementan o surgen estas políticas y dinámicas. Entendiendo como territorio, en el sentido ya especificado en la primera parte de este artículo, no sólo como concepto geográfico o arquitectónico del mismo, sino además, como resultado histórico, antropológico y de modos autóctonos de producción económicos que generan «formas de hacer» diferenciadas. Este entendimiento del territorio como un «modo de producción» diferenciado, con capacidades propias, por ser no sólo «causa» sino «efecto»²⁶ de las actividades productivas, para formar parte de los «procesos difusores» de economías más universales, da origen a diferentes sistemas productivos ligados a modelos territoriales distintos.

De aquí nacen esas comentadas dinámicas o iniciativas endógenas, difusas o locales, desde el personal deseo de los ciudadanos, empresas o instituciones por crear fórmulas propias de trabajo, desarrollándolas y ligándolas a las específicas características diferenciales de un área urbana o territorial.

²⁶ Ver CETU (1988) para comprobar la incidencia territorial de las intervenciones sectoriales en Andalucía, así como sus instrumentos.

A modo de ejemplo y sin entrar en una tipificación exhaustiva, exponemos el siguiente listado en el que hoy se basan la mayoría de las experiencias que estamos analizando. Podemos observar que esta ordenación no está realizada en función de los mecanismos e instrumentos aplicados en las políticas con efectos regionales, sino en función de un cierto «modo» o «modelo» territorial o urbano. No obstante hay un primer apartado que pretende reseñar los principales componentes sectoriales de acciones regionales de localización:

A.0. Acciones regionales de localización sectoriales.

A.0.1. *Industriales*.—Zonas de preferente localización industrial, polígonos de preferente localización industrial, grandes áreas de expansión industrial, polígonos de descongestión industrial, polos de desarrollo.

A.0.2. *Mineras*.—Zonas de preferente localización industrial minera.

A.0.3. *Agrícolas*.—Zonas de preferente localización agraria, zona de ordenación de explotaciones agrarias.

A.0.4. *Turísticos*.—Zonas de interés turístico nacional, zonas de protección artesana.

A.1. En áreas urbanas.

A.1.1. Áreas de urgen reindustrialización (ZUR): Asturias, Bahía de Cádiz, Madrid, Nervión (Vizcaya), Barcelona, Vigo y Ferrolando, Puerto Real, Puerto de Santa María y Chiclana.

A.1.2. Áreas costeras urbanas-turísticas: (ej. Plan Especial de la Costa del Sol, Ley de Costas, proyectos de desarrollo turístico y medioambientales).

A.1.3. Áreas metropolitanas: (ej. Plan Regional de Madrid).

A.1.4. Áreas de capitalidad regional: (ej. Planes Generales de Ordenación Urbana de Santiago de Compostela, Sevilla, Mérida; Plan Estratégico de Barcelona).

A.1.5. Áreas fronterizas: (ej. Plan Regional de Extremadura, Plan Comarcal del Campo de Gibraltar, Plan de Cooperación Galicia-Região Norte).

A.1.6. Áreas insulares: (ej. Plan de Desarrollo Territorial de Canarias).

A.1.7. Áreas urbanas especializadas: (ej. Plan de Reindustrialización de Avilés, Vigo, Plan de Desarrollo Agrícola y Territorial de Almería, Plan Regional de Murcia).

A.2. En áreas rurales.

A.2.1. Áreas rurales periurbanas: (ej. corresponde a conjuntos de pequeños municipios cercanos a aglomeraciones urbanas, como: La Sierra de Madrid, La Sierra de Sevilla o Córdoba...).

A.2.2. Áreas intermedias: (ej. son áreas que caen fuera del ámbito de influencia de grandes aglomeraciones urbanas y juegan el papel territorial de áreas intermedias o goznes territoriales: Puente Genil, Lucena, Écija o Baza).

A.2.3. Áreas de montaña: (ej. Axarquía, Picos de Europa o Serranía de Ronda).

A.2.4. Comarcas agrícolas especializadas: (ej. Vega de Granada o Valle del Guadalhorce).

A.2.5. Sistemas de ciudades pequeñas y medias.—Son conjuntos de pequeñas y medias ciudades, en donde ninguna juega un papel único y preponderante, sino que es el conjunto de todas ellas la que articula un modelo productivo y de distribución de funciones (ej. Plan especial de la Subbética Cordobesa).

A modo de reflexión podemos observar que las acciones de A.O, son generalizables o mejor «generalistas», en el sentido que han servido para diseñar unas políticas económicas regionales que conducen poco a ordenar o equilibrar el territorio, aunque es posible que hayan tenido otros buenos efectos en la clarificación nacional de la toma de decisiones, es decir, en cualquier caso estos instrumento y otros del mismo tipo, han sido bastante ajenos al análisis del territorio o del espacio urbano, a su ordenación y estrategias «propias» de desarrollo, lo que ha generado, en muchos casos, un sinfín de contradicciones, diseconomías, descoordinaciones... y un etcétera largo de errores en los desarrollos regionales, que no son otros que los territoriales y urbanos, específicos de esta escala micro y diferenciados, y no nacionales o «generalistas».

De ahí, el continuo esfuerzo, realizado en éste y otros artículos, por *diferenciar las escalas de análisis* y del diseño de políticas económicas. Diseñar desde y para la escala de las política regionales, no es lo mismo en cuanto a los mecanismos e instrumentos a aplicar, que hacerlo desde las políticas nacionales. Si pueden ser coordinables los objetivos, no pueden ser miméticos los instrumentos, en cuanto que a las políticas regionales han de poseer un fuerte carácter territorial y urbano sin el cual no alcanzan las competencias prioridades que económica y socialmente se les exigen en el entendimiento y resolución de los problemas. De lo contrario ocurrirá, como es el caso actual que las políticas regionales van al margen de la realidad económica y de los procesos que se están produciendo.

Forzando en muchos casos a las políticas autonómicas asistir pasivamente o como «bombero» espectante a lo que está ocurriendo en su territorio competencial, por mucho que a esto le demos el nombre de neoliberalismo o flexibilización de los mercados, en el fondo (y en la misma superficie) no es otra cosa que haber perdido el conocimiento de lo que está ocurriendo y, por tanto, la capacidad de control, programación y ordenación de las actividades económicas. En otras palabras, haber perdido la capacidad de diseñar políticas económicas con unos objetivos o prioridades concretos.

BIBLIOGRAFÍA

- AGLIETA, M. (1975): *Régulation et crises du Capitalisme: L'expérience américaine*, Calmann Lévy, París.
- ALLIES (1980): *L'invention du territoire*, P.U. Grenoble.
- ALONSO, L. F. et alia (1985): *Áreas metropolitanas en crisis*, CEOTMA.
- ALTHUSSER, L., BALIBAR, E. (1971): *Reading Capital*, NLB, London.
- ANDERSON, J. (1978): «Geography, Political Economy and the State», in *Journal of St. Andrews Geographers*, núm. 2.
- AURIOLLES, J., PAJUELO, A. (1988): «Factores determinantes de la localización industrial en España», en *Papeles de Economía Española*, núm. 35, FIDES, Madrid.
- BAGNASCO, A. (1981): «La questione dell'economia informale», en *Stato e Mercato*, vol. 1.
- BAGNASCO, A. et al. (1983): *Descentralización de la producción, economía informal y territorio en la crisis económica*, Diputación de Madrid.
- BANCO DE BILBAO (1988): *Renta nacional de España 1985*, Bilbao.
- BODDY, M. (1983): «Local Economy and Employment Strategies», en *Local Socialism*, McMillan, Londres.
- Cuadernos Municipais* (1985): I Encontro internacional de Iniciativas Locais de Emprego (Braga, mayo, 1985), C.M. núm. 33, Lisboa.
- CAPECCHI, V. (1982): «L'economia sommersa in Italia. Ricerca in una regione caratterizzata dalla piccola impresa (mimeo).
- CASTELLS, M. (1974): *La Cuestión Urbana*, Siglo XXI, Madrid.
- CASTILLO, J. del (1988): «El papel de las instituciones locales como impulsores de la economía social», en *Diputación de Cádiz*.
- CEE (1984): *Official Journal of the Economic Community*, núm. C, 161/2, junio.
- CETU (1988): *Incidencia territorial de las intervenciones sectoriales. Análisis de instrumentos sectoriales*, Consejería de Obras Públicas y Transporte, Sevilla.
- COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID (1985): Jornadas sobre nuevas formas de producción y empleo.
- COOKE, Ph. (1988): «Post-municipal development Planning», en *Scillia Conference*.
- COURLET, C. (1988): «Nouveaux dynamismes spatiaux et politiques industrielles locales: L'exemple français», en *Scillia Conference*.
- CUADRADO, J. R. (1981): «La política regional de los planes de desarrollo 1964-75», *La España de las Autonomías*, Espasa-Calpe.
- (1988): «Políticas Regionales: hacia un nuevo enfoque», en *Papeles de Economía Española*, núm. 35, FIDES, Madrid.
- CUADRADO, J. R.; AURIOLLES, J.; GRANADOS, V.; VILLENA, J. (1987): *Los cambios tecnológicos y el futuro económico de Andalucía*, Instituto de Desarrollo Regional, Sevilla.
- CUADRADO, J. R. y DEL RÍO, C. (1987): «Cambios Estructurales y evolución de los servicios en el área de la OCDE (1960-84)», *Documentos de Trabajo*, 03/87, FIDES, Madrid.
- CUADRADO, J. R. y GONZÁLEZ, M.: *El sector servicios en España*, Orbis, Barcelona.
- CHESHIRE, P. et al. (1986 a): *Regional Policy and Urban Problems in the European Community*, Commission for the European Communities, Bruselas.
- (1986 b): «Problemas de declive y crecimiento en las ciudades de Europa», *Estudios Territoriales*, núm. 19, Madrid.
- DÍAZ VARGAS, G. (1985): «Contribución al estudio sobre la forma y contenido de unas directrices regionales de ordenación territorial», documento mimeo, CEOTMA.
- DEMOS (1988): *Boletín de gestión pública local: Administración local y promoción económica*, núm. 2, enero-marzo, Madrid-Barcelona.
- DIPUTACIÓN DE CÁDIZ (1988): Jornadas sobre el fomento del empleo en las corporaciones locales, mayo.
- DUNCAN, S. (1983): «The Local State and Local Economic Policy: restructuring social relations

- and the struggle for political ideas in Britain», in *Regional fornyele-hurl, ERU rapport 31*, Industidepartement, Estocolmo.
- DUNCAN, S. & GOODWIN, M. (1986): *The crisis of Local Government: Centralization versus Autonomy in Britain*, Polity Press, London.
- ENWERS, R. & WETTMAN, P. (1982): *The mobilization of the indigenous potential*, Escuela de Altos Estudios Empresariales, Berlín.
- ESCUELA SUPERIOR TÉCNICA DE ECONOMÍA DE BERLÍN (1984): *Estrategias para una producción alternativa*.
- FOUCAULT, M. (1975): *Suveiller et Punir*, Gallimard, París.
- FRIEDMAN, J. & WEAVER, C. (1979): *Territory and Function: The evolution of regional Planning*, Edward Arnold, London.
- FRÖEBEL, J. et al. (1980): *The new international division of labour*, Edward Arnold.
- FUÁ, G. (1980): *Problemi dello sviluppo tardivo in Europa*, Il Mulino, 1980.
- FUENTES, R. (1988): *Las Unidades de Promoción de Empleo*, Tesina dirigida por V. Granados, Universidad de Málaga.
- GAROFOLI, G. (1984): «Diffuse Industrialization and Small Firms: the Italian Pattern in the 70's», in HUDSON, R. (ed.).
- (1988): «Industrial Districts: structure el transformations» en *Scillia Conferencie*.
- GENERALITAT VALENCIANA (1988): *Jornadas de fomento del empleo local*, Alicante, mayo.
- GOGGLIO, S. (1987): «Per un'antropologia economica: localism e teoria», Universitá de Trento (mimeo).
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, M. (1981): «El desarrollo regional frustrado durante 30 años de dirigismo 1920-58», en *La España de las Autonomías*, Espasa-Calpe.
- GOODWIN, M. & DUNCAN, S. (1986): «The Local State and Economic Policy: political mobilization or economic regeneration», in *Capital and Class*, núm. 27, Londres.
- GRANADOS, V. (1982): *La innovación tecnológica y la industria española*, Presidencia del Gobierno, Madrid.
- (1983): «Capitalist spatial responses to the crisis. Rural industrialization in a Mediterranean Economy: Spain», *CSE Conference*, Sheffield.
- (1984 a): «Small Firms and Rural Industrialization in Spain: Some Results from an OECD Project», in HUDSON, R. (ed.).
- (1984 b): *Internal Colonialism: a Critique. Spatial Consequences of the New International Division of Labour*, Ph. D. Thesis, Universidad de Birmingham.
- (1987): «Autonomous Development as a Strategy for Regional Policy: a Balance-Sheet of the Spanish Experience with special Reference to Andalucía», *XXVII European Congress of the Regional Science Association*, Atenas.
- GRANADOS, V. y MARTINS, M. R. (1981): «Problemas de la Autonomía Regional: por una visión político-organizativa», en *Revista de Estudios Regionales*, núm. 8, Málaga.
- GRANADOS, V.; SEGUÍ, V. (1983 a): «El territorio como soporte de la Política Económica», *IX Reunión de Estudios Regionales*, Santiago.
- (1983 b): «Reflexiones sobre la industrialización rural», SIAR, 83, Valencia.
- (1983): «El debate sobre las potencialidades endógenas, un camino hacia la planificación económica territorial», *XI Reunión de Estudios Regionales*, Palma de Mallorca.
- (1986): «Nuevas estrategias de desarrollo territorial», en *CEUMT*, 94/5, Barcelona.
- (1987): «Posibilidades para la reactivación económica y creación de empleo por parte de las corporaciones locales», en *Boletín Económico de Andalucía*, núm. 8, Consejería de Economía, Sevilla.
- GRANADOS, V.; SEGUÍ, V. et al. (1983): *El proceso de industrialización en áreas rurales. Caso estudio: Puente Genil*, Junta de Andalucía.
- GLC (1984): «Report of the Seminar on Strategic approaches to local economic development», *Politechnic of the South Bank*, Londres, febrero.
- (1985): *The London Industrial Strategy*, Great London Council, Londres.
- HALL, P. (1988): «The Coming Revival of Town and County Planning», *Royal Society of Arts Journal*, mayo, págs. 417-430, Londres.

- HARVEY, D. (1969): *Exploration in Geography*, Edward Arnold, London.
- HMSO (1981): *Local Government Land and Planning Act*, Her Majesty Stationary Office, Londres.
- HARVEY, D. (1969): *Exploration in Geography*, Edward Arnold, London.
- HOLT-JENSEN, H. (1981): *Geography: its history and concepts*, Harper and Row, London.
- HOWARD, E. (1898): *Garden Cities of Tomorrow (1965)*, Faber, Londres.
- HUDSON, R., ed. (1984): *Small Firms and Rural Development: Perspectives from Northern and Southern Europe*, Copenhagen School of Economics.
- HUDSON, R. & PLUM, V. (1988): «Desconcentration or decentralization? Local Government and the possibilities for local control of local economies», en *Scillia Conference*.
- HUILLET, C. (1985): «La capacité de l'administration publique dans le développement économique», en *SIAR-85*.
- IESA (1986): *Iniciativas Locales de Empleo*, IEAL, Madrid.
- IMADE/APD (1987): *Jornadas sobre Parques tecnológicos*, Madrid.
- Información Comercial Española* (1982). Número dedicado a la economía sumergida, julio, Madrid.
- ISARD, W. (1956): *Location and the space economy*, The MIT Press.
- INSTITUTO DEL TERRITORIO Y URBANISMO (ITU) (1985): II Trobadas de economistes italo-espanyols, Gerona, 3-5.X.1985.
- (1987): *Áreas rurales con capacidad de desarrollo endógeno*, MOPU, Madrid.
- (1988): *Procesos de formulación de política de desarrollo local. La experiencia española*, MOPU, Madrid.
- Journal of Regional Science* (1985): «Silver anniversary issue», vol. 25, núm. 4, nov., University of Pensilvania.
- KEEBLE, D. y WEBER, E. (1986): *New Firms and Regional Development in Europe*, Croon Helm, London.
- KLASSEN, L. H. et al. (1981): *Dynamics of Urban Development*, Goxer, London.
- (1983): *Industrial Mobility and migration in the European Community*, Gower, Aldershot.
- LATELLA, F. (1988): «Environment and Development in the Background Regions of Southern Europe», en *Scillia Conference*.
- LAWLESS, D. (1986): «Radical Local Authority Intervention and the Local Economy: Sheffield», en *Universidad de Roskilde* (1986).
- LEFEBVRE, H. (1970): *La révolution urbaine*, Anthropos, París.
- (1978): *De l'Etat*, vol. IV: Contradictions de L'Etat Moderne, Unión Générale des Editions, París.
- LIPIETZ, A. (1977): *le capital et son espace*, Maspero, París.
- LOSCH, A. (1954): *The economics of location*, Yale University Press.
- MARX, K. (1869): «El XVIII Brumario de Luis Bonaparte», en *Obras escogidas*, Ed. Progreso, Moscú.
- MARTINS, M. R. (1983): *Regional Planning in the West Midlands*, Ph. D. Thesis. CURS. Universidad de Birmingham.
- MASSEY, D. (1979): «In what sense a Regional Problem?», en *Regional Studies*, vol. 13, págs. 233-243.
- (1988): «La experiencia del Greater London Enterprise Board», en *Generalitat Valenciana*.
- NEMERY, J. C. (1983): «le nouveau régime juridique des interventions économiques des collectivités locales», *AJDA*, núm. 2, París.
- NIJKAMP, P. (1986): «25 años de Ciencia Regional: visión retrospectiva y perspectivas de futuro», en *Estudios Territoriales*, núm. 20, MOPU, Madrid.
- OCDE (1983): *Senigallia Conference on Rural Industrialization*, junio.
- (1984): *Iniciativas locales para la creación de empleo. Programa ILE*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- (1986): «Conferencia Universidad, Ayuntamiento y Desarrollo Económico Local», *Universidad de Granada*, mayo.

- PAHL, R. E. (1980): «Work outside employment: some preliminary speculations», *Regional Studies*, Pergamon.
- Papeles de Economía Española* (1988): «Economía Regional: Ideas y Políticas, núm. 35, FIDES-CECA, Madrid.
- PARKINSON, M. (1986): «Fiscal Stress in G.B.: the Liverpool experience», en *Universidad de Roskilde*.
- PECQUEUR, B. & SILVA, M. R. (1988): «Industrialization diffuse el development», en *Scillia Conference*.
- Pensamiento Iberoamericano* (1986): «Desarrollo Regional: Nuevos Desafíos», núm. 10, julio-diciembre, ICI, Madrid.
- QUERO, D. et al. (1985): *El Territorio de los ochenta*, CEOTMA.
- REY, P. Ph. (1973): *Les alliances de classes*, Maspero, París.
- RODRÍGUEZ SAINZ et al. (1986): *Política Económica Regional*, Alianza Universidad.
- ROSENBERG, N. (1982): *Inside the black box: technology and economics*, Cambridge University Press.
- SABA, P. (1980): *La economía sumergida*, Ed. Alberto el Magnánimo, Valencia.
- SCHUMACHER, E. (1978): *Lo pequeño es hermoso*, Blume, Barcelona.
- Scillia Conference* (1988): «Lo sviluppo enógeno: le opportunità per le regioni arretrata del Sud Europa, junio.
- SHEFFIELD CITY COUNCIL (1981): *Alternative Economic Policies: a Local Government Response*, Sheffield Town Hall.
- SIAR-83 (1983): *Simposium sobre industrialización en áreas rurales*, MOPU, Valencia, diciembre.
- SIAR-85 (1985): *Simposium sobre industrialización en áreas rurales*, MOPU, Santiago, diciembre.
- SIMON, H. A. (1965): *Administrative Behaviour*, New York.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1983): «Industrialization in Rural Areas in Spain. National Report», in *OCDE* (1983).
- (1984): «La Política Regional en tiempos de crisis. Reflexiones sobre el caso español», en *Estudios Territoriales*, núms. 15-6, Madrid.
- VELARDE, J. et al. (1987): *El sector terciario en la economía española*, Economistas Libros, Madrid.
- UNIVERSIDAD DE ROSKILDE (1988): *Conference on Problems and Strategies for the Big Cities. European Perspectives*, Roskilde, Dinamarca.
- VERNON, R. (1966): «International Investment and International Trade in the Product Cycle», in *Quarterly Journal of Economics*, New York.
- WILLIAMSON, J. G. (1965): «Regional Inequality and the Process of National Development», *Economic Development and Cultural Change*.

RESUMEN

El objetivo de este artículo consiste en encuadrar, dentro del contexto de la evolución de las políticas económicas regionales, los cambios en la política regional que se han producido en la última década. En especial, el énfasis producido en las políticas y análisis más micro donde agentes públicos y privados regionales, y sobre todo locales, han tenido y tienen más audiencia y, principalmente, protagonismo y responsabilidad en la concreción y transformación de las políticas económicas urbanas o regionales. El territorio en su relación con la teoría económica y la política regional por un lado y los nuevos instrumentos y estrategias de desarrollo por otro constituyen los hilos conductores del artículo.

SUMMARY

The aim of this article is to locate, within the framework of Regional Economic Policy, the fundamental structural changes that have been taking place over the past ten years. In particular the emphasis given to the policies and analyses at the micro level where regional, and above all local, private and public agents assumed great protagonism and responsibility. The territory and its relationship with economic theory and regional and urban policies is the kernel which articulates the article's main thread of argument both at the theoretical level and at the level of new instruments and strategies for development.

