

faltaban por concretar hasta el Consejo Europeo de Bruselas de febrero de 1988. Aunque los esquematismos no reproducen exactamente la complejidad de algunas realidades, podría decirse que la dificultad fundamental radicaba en la contraposición de intereses entre los Estados menos desarrollados y los más avanzados de la Comunidad. Los países más ricos estaban más interesados en progresos para implantar el mercado interior que en la política de cohesión económica y social. Por el contrario, las naciones menos desarrolladas abrigaban serios temores ante el funcionamiento del mercado interior, sin la aplicación paralela de políticas compensatorias. Añádase a ello el hecho de que los Estados más desarrollados debían financiar unas medidas de las que se beneficiarían en mayor medida los países menos desarrollados.

En el Consejo Europeo de Bruselas de febrero de 1988 terminó imponiéndose la voluntad política de avanzar en la construcción de la unidad europea, engrasando los dos ejes del tren comunitario, el de la cohesión económica y social y el del mercado interior. Sería absurdo decir que quienes financian la reforma pierden, en favor de sus beneficiarios. El objetivo es que gane la Comunidad, es decir, todos.

LAUREANO LAZARO ARAUJO

Director General de Administración y Gestión del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Miembro de la Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio (FUNDICOT).

El espacio y la innovación propios del desarrollo local*

INTRODUCCIÓN

Las opciones de desarrollo y crecimiento nunca han dependido tanto como ahora de los recursos estratégicos del medio local y de las nuevas oportunidades de trabajo asociadas a la innovación, creatividad y capacidad empresarial de los agentes implicados en ellas. Es decir, de la existencia de un ámbito de recursos entre la actividad y los mercados, que es lo que define el espacio propio de lo local como espacio de desarrollo. Entender por qué es importante el espacio local para la economía requiere una referencia a la crisis de un modelo de desarrollo predominante hasta ahora, que no otorgó a ese espacio la relevancia que le corresponde en los procesos económicos.

En el cambio de este modelo, basado en la gran empresa y en economías de aglomeración, se encuentra el origen del deterioro de los resultados económicos y de la crisis del trabajo en las economías desarrolladas. Pero igualmente este relativo retroceso de las economías de escala ha dado paso a la recuperación y generalización de la pequeña empresa, la especialización flexible y poli-

* Este artículo sintetiza algunas de las principales reflexiones discutidas en las «III Jornadas de Trabajo» de Iniciativas Regionales Madrileñas, S. A. (IRMASA), Empresa Pública de la Comunidad de Madrid, dependiente de la Consejería de Economía, en la que los autores desempeñan su actividad. Las líneas de trabajo que constituyen el Programa de actuación de IRMASA se fundamentan en una concepción del desarrollo local que, acorde con planteamientos del desarrollo regional, aboga por la disminución de desequilibrios socioeconómicos territoriales.

valente y la mayor cualificación del trabajo junto a una mayor relevancia del espacio local para el desarrollo, tal como exponen M. J. Piore y Ch. F. Sabel¹.

En efecto, según estos autores, las limitaciones actuales del modelo de desarrollo predominante son, entre otras, la causa de la desaceleración del crecimiento del incremento del desempleo y del carácter estructural del mismo. Es también el origen de la *ruptura y bifurcación* en las formas de economía y producción que abre el desarrollo a la diversidad, haciéndolo depender de la movilización de recursos en el medio local.

Estas limitaciones se identifican con distintos aspectos: la rigidez de la producción en serie, basada en la utilización intensiva de unidades productivas de gran dimensión e independientes del entorno; el trabajo asalariado, escasamente cualificado y autónomo; la saturación de mercancías estandarizadas frente a una demanda creciente, diversificada y más exigente, y los límites derivados de las formas de regulación de las relaciones industriales.

La vertiente positiva de este cambio de modelo de desarrollo reside en la presencia de nuevas perspectivas en relación con el trabajo y el papel recuperado por las economías locales:

- 1) las transformaciones que adopta la organización productiva actual, donde asume un mayor protagonismo la pequeña empresa, permitiendo el acceso a la función empresarial a nuevos emprendedores;
- 2) la recuperación de la creatividad y el saber hacer como cualificación para el trabajo, siendo origen de nuevas posibilidades y formas empresariales de pequeña escala;
- 3) la mayor relevancia de la comunidad local para hacer viables estas nuevas formas de economía. La intervención de las colectividades locales y la dotación y movilización de recursos reorientan las políticas públicas de concertación y gasto social, revalorizando los recursos humanos y estratégicos de las colectividades locales.

Así, los distintos procesos y transformaciones recientemente acaecidos en el sistema económico, y particularmente en el sistema industrial hasta ahora predominante, plantean la necesidad de repensar en términos nuevos la dimensión espacial de las políticas económicas y los recursos de todo tipo asociados al desarrollo local y al crecimiento del empleo.

¹ Esta tesis ha sido desarrollada ampliamente por dos autores: M. J. Piore y Ch. F. Sabel, «La segunda ruptura industrial», Alianza Universal, 1990.

Además, exigen concebir sobre bases nuevas la construcción de la economía social en el momento actual y su contribución al desarrollo local. En efecto, la *mayor valoración del trabajo cualificado frente a la mera consecución del capital, junto con la vocación orientada a articular espacios de desarrollo por parte de la economía social*, encuentran en ese ambiente productivo nuevos elementos de referencia y oportunidades que hacen más viable su construcción.

Estos procesos han cuestionado el carácter exclusivo de aquellas condiciones económicas, sociales e institucionales, bajo las cuales llegó a construirse el anterior modelo de crecimiento. Particularmente, tras la irrupción de diferentes modalidades de desarrollo en el escenario económico y social actual. Su renovada concepción y creciente protagonismo van asociados a la multiplicación de iniciativas de empleo y a nuevas formas de empresarialidad, como respuesta a la crisis de crecimiento y del trabajo.

Ello ha afectado de manera significativa al importante papel hasta ahora jugado en el crecimiento por las economías de aglomeración, devolviendo el protagonismo a la movilización de los recursos locales como forma de propiciar el desarrollo, al dar paso a economías de contenido más dependientes para su consolidación de las posibilidades del entorno.

Igualmente, estos procesos han incidido sobre las condiciones de trabajo, el empleo y las relaciones industriales, cuestionando un modelo de concentración y absorción de recursos laborales vinculados de manera dominante a la gran empresa bajo la forma salarial, dependiente y de manera escasamente cualificada. Esos recursos se encuentran ahora disponibles, tras el cambio de las relaciones laborales y salariales, para otras formas de producción y empleo más autónomas que requieren mayor cualificación y creatividad.

Son estos procesos los que definen posibilidades de crecimiento estrechamente asociadas a los recursos del entorno. Así consideradas, estas posibilidades hablan de la *heterogeneidad* de las vías de desarrollo, con origen en la importancia y diversidad de los recursos locales para promoverlo.

No obstante generar riqueza local está vinculado, asimismo, a la *complementariedad* de opciones y formas de desarrollo sobre bases nuevas, sustentadas en políticas económicas y estrategias empresariales de distinta escala.

El resultado global será la mayor relevancia del escenario local como lugar idóneo para promover desarrollo y crecimiento del empleo.

Nos valem, junto a la propia experiencia, de un puñado de ideas que, argumentadas por distintos autores, todos ellos aquí citados, desde G. Garo-

folí, A. Gabnasco o X. Greffe hasta la importante sistematización realizada últimamente por M. J. Piore y Ch. F. Sabel, forman hoy ya parte de la concepción que presiden las nuevas formas económicas y las modalidades de desarrollo posible. Estas ideas y argumentaciones sirven en este momento como referencia para diseñar, ante experiencias similares, la senda propia.

I. NUEVAS CONDICIONES CAPACES DE PROMOVER DISTINTAS MODALIDADES DE DESARROLLO LOCAL

Muchos de los cambios producidos como consecuencia de la crisis, en alguna medida, centran la concepción del desarrollo al devolver al espacio local la iniciativa que le corresponde en este proceso. En ese sentido hacen irrelevante la discusión en torno al carácter alternativo unas veces, inevitable otras, con que se han planteado cuestiones tales como la idoneidad o no de opciones de crecimiento concentrado y formas empresariales a él asociadas, frente a modelos de desarrollo alternativos. Modelos que se han sustentado a menudo en la mayor confianza que suscitaba la pequeña escala y los recursos propios², unas veces; otras, en la inevitabilidad para el crecimiento, pese a los costes de todo tipo, de economías de aglomeración.

En efecto, la crisis del modelo de crecimiento y desarrollo ha sido una crisis de las economías de escala. Estas se han destacado, entre otros aspectos, por el carácter intensivo en la utilización de los recursos; la producción en serie; el trabajo asalariado y descualificado, y su independencia de las condiciones del entorno.

Estas transformaciones han reducido el papel predominante de estas economías y ha propiciado la aparición de *economías de diversidad*, y su progresiva importancia para el desarrollo. Diversidad, en la forma de producir; en la forma de aplicar los recursos, entre ellos, el trabajo más cualificado y la innovación más flexible y polivalente, y también en el contenido de lo producido, como adaptación permanente a los cambios acaecidos en los mercados.

Este paso de economías de escala a economías de diversidad ha sido posible por la utilización de *sistemas de producción flexible*³, ligados a las nuevas

² Ver Xavier Greffe, *Descentralizar en favor del empleo*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, pp. 81-98, 1990.

³ Ver J. José Castillo, en su interesante artículo sobre la «nueva organización productiva», en 'Tecnología, Cooperación entre empresas y diálogo social', en rev. *Telos*, n. 22, pp. 112-113,

tecnologías y al mayor valor de la cualificación en los procesos de trabajo. La descentralización productiva, el resurgir de la pequeña empresa y la necesidad de cooperar para producir son manifestaciones de ese cambio.

Su implantación y desarrollo, no obstante, depende de su más estrecha relación con el entorno: adecuación a la diversidad de los mercados; disponibilidad de recursos externos a la empresa para el crecimiento; finalmente, presencia de instituciones que faciliten compaginar cooperación y competencia mediante la innovación (G. Garofolí).

Son esas economías de diversidad las que llevan a las empresas a crear vínculos cada vez más estrechos entre las distintas unidades productivas, haciendo necesaria la cooperación interempresarial y entre éstas y su entorno o ambiente local. A su vez, hacen cada vez más imprescindible para estas economías basadas en especialización flexible y trabajo cualificado, el mercado, los recursos y las instituciones locales.

En efecto, reorganizar globalmente el sistema de producción y del trabajo supone su transformación interna y, de manera particular, su mayor proyección sobre la sociedad local. Ello ha hecho prevalecer el *trabajo en red o redes de empresa, frente al trabajo en cadena* (X. Greffe); la cooperación interempresarial, frente a la atomización del sistema de fábrica; la interacción con el entorno, frente a la organización jerárquica y secuencial, desconocedora del mismo; la creatividad, la innovación y la autonomía en relación al trabajo frente a la descualificación y dependencia de la condición asalariada; la diversidad del producto, frente al carácter estandarizado de la producción en serie.

La forma de empresa, su escala, la organización flexible, el trabajo cualificado y su dependencia del entorno han sido posibles por el progreso técnico. Sin embargo, lo importante en este caso no es si todo ello es consecuencia de ese progreso. Lo relevante es que todos estos cambios se han convertido en condición necesaria y referencia obligada para promover desarrollo en el momento actual y han hecho imprescindible la movilización de los recursos locales (X. Greffe).

Precisamente por eso no se trata tanto de sustentar el crecimiento económico en la adquisición de nuevas tecnologías, cuanto de promover desarrollo mediante la innovación que significa una nueva organización productiva. La

1990. Asimismo, de este autor, *La división del trabajo entre empresas*, 1989. También ver M. J. Piore y Ch. F. Sabel en la obra ya citada.

cual requiere una combinación acertada de cualificación y equipo, sin olvidar la importancia de los recursos del entorno para estas economías.

Esa referencia obligada al entorno revaloriza el espacio y el territorio, devolviendo la iniciativa al desarrollo local, al recuperar protagonismo sus recursos y las condiciones que modelan su demanda. A este hecho debe unirse la mayor cooperación entre las empresas, dada la mayor integración de los procesos productivos que caracteriza al nuevo tejido empresarial. Estas son las nuevas condiciones bajo las cuales han de promoverse las iniciativas locales, capaces de garantizar el desarrollo y el empleo.

En efecto, *entre el mercado y la empresa surge un espacio intermedio, el de los recursos estratégicos, esenciales a la pequeña empresa*; esto es, de los recursos de los que la *nueva organización productiva no puede prescindir*, y que, no obstante, ni le pertenecen ni se hallan en el mercado ⁴.

Se trata de todo un conjunto de recursos institucionales y sociales, también naturales o propios a los distintos espacios, cuya presencia y movilización garantizan el crecimiento económico, pero también el desarrollo local.

De esta forma, nuevas tecnologías, formación, mejora ambiental o servicios a las empresas —todo ello fruto de la confluencia de estrategias públicas y privadas— promueven, frente a los efectos de desestructuración del período de crisis, sinergias positivas que contribuyen al desarrollo local y al incremento del empleo.

El *entramado de interdependencias* económicas, sociales e institucionales que definen esta consideración del entorno constituye las *economías externas a la empresa, aunque internas* al área en que desarrolla su actividad ⁵. Este entramado se sustenta en un tejido productivo mejor articulado, con una nueva cultura empresarial y formas nuevas de concertación social, que ha reforzado los lazos entre economía, sociedad y espacio local. Es esta interacción continua la que capacita el diseño de estrategias de desarrollo con cierta autonomía.

Este fenómeno promueve no sólo formas o iniciativas empresariales descentralizadas, sino también cierta *democratización de la función empresarial*, tras la multiplicación, desarrollo y dinamismo de la pequeña empresa. Fenómeno que, igualmente, supone la incorporación a dicha función empresarial tanto de un mayor número, como de diferentes sectores sociales, *con frecuencia exce-*

⁴ G. Garofoli, op. cit., pp. 158 y 159. También X. Greffe, op. cit., p. 101.

⁵ Ibid.

dentos laborales de un mercado de trabajo dependiente, hoy fuertemente reducido ⁶.

El espacio local así revalorizado abre posibilidades inéditas a la *generalización de la cultura empresarial, a la potenciación del asociacionismo y cooperación empresarial y al desarrollo local*.

En este contexto, la economía social lo es en toda su propiedad, no sólo como forma más democrática de organización y producción, sino, asimismo, como forma de empresarialidad fuertemente imbricada en el medio y capaz de articular espacios de creación de empleo y riqueza. Se da entrada, así, a nuevos colectivos sociales que, con iniciativas empresariales nuevas, ponen el acento más en la dimensión trabajo al primar éste sobre la obtención del beneficio. Estas características hacen que la economía social tenga un papel relevante en la construcción de espacios de desarrollo local.

En resumen, la promoción de empleo, la generación de riqueza y la estrategia de desarrollo, en las líneas expuestas en párrafos anteriores, dependen de formas empresariales,

- de un lado, estrechamente dependientes de la presencia y movilización de recursos estratégicos de desarrollo en el entorno social local;
- de otro, de unas condiciones internas de organización, capaces de devolver al trabajo cualificado, en el sentido de saber hacer, el lugar central en los procesos de trabajo.

Constituye todo ello cierta reconciliación de la economía con la sociedad, condición para un desarrollo que democratiza la economía. Es un proceso cuyo complemento se basa en el acceso a la función empresarial de nuevos colectivos sociales; la innovación continua y la adaptación permanente al entorno local; la mayor cualificación empresarial y la construcción social de una colectividad industrial capaz de recuperar las formas de producción de pequeña escala hasta ahora relegadas.

⁶ Alvaro Espina, 'El empleo, el mercado de trabajo y las relaciones laborales en perspectivas de futuro', en *Cooperativismo, Economía Social*, Boletín de Estudios y Documentación, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, septiembre-octubre 1988.

La heterogeneidad de los modelos de desarrollo y las formas de producción y trabajo asociado

El tiempo en que el desarrollo se orientaba por pautas de un único modelo de crecimiento, característica específica de economías indiferentes a los recursos del entorno, ha dejado paso a la diversidad de modalidades de desarrollo, una de cuyas condiciones más importantes es su vinculación con el territorio.

En ese sentido, la *mayor relevancia y protagonismo del espacio local* se asocia a las economías locales basadas en la *diversidad y dinamismo de la pequeña empresa* y a la importancia de los recursos estratégicos que lo posibilitan. Esta recuperación tiene su origen unas veces en la descentralización productiva: nueva organización del proceso de producción basado en la división del trabajo entre empresas y la cooperación interempresarial; otras veces, su origen se encuentra en iniciativas empresariales locales.

Unas y otras, en cualquier caso, responden a la necesidad de diversificar la producción como aproximación a la variedad de los mercados. Por ello se hallan estrechamente ligadas a ese marco local, económico, social y cultural hasta caracterizar la *estructura productiva de esas economías* (G. Garofolí). La articulación y redes de empresas, el mercado local de empleo, la innovación continua y la mayor cualificación del trabajo confieren un renovado protagonismo a las iniciativas empresariales de pequeña escala.

Igualmente se ha revalorizado en este proceso el papel del entorno como condición de los procesos económicos y de industrialización. Ha introducido en el análisis del desarrollo, muchas veces exclusivamente económico, el concepto espacial, entendido como la *elevada interacción existente entre actividad económica y sistema de valores locales* (G. Garofolí).

Ello conduce, por tanto, al entendimiento de una *heterogeneidad de modelos locales de desarrollo*⁷, esto es, a la existencia de una diversidad de opciones a seguir y a la especificidad económica, cultural y social como rasgos definitorios de esas modalidades de crecimiento. Y ello, frente a la uniformidad que pudo caracterizar el modelo de industrialización y desarrollo anterior.

El espacio local para el desarrollo viene a ser, pues, el conjunto de interdependencias de orden productivo y sociocultural existentes en el ámbito local.

7 Como ha venido a poner de manifiesto G. Garofolí al hablar del caso italiano en *Modelos locales de Desarrollo*, n. 21, pp. 157-166, Instituto del Territorio y Urbanismo, MOPU, Madrid 1987.

Sobre estas interdependencias se sustentan estrategias diferenciadas de desarrollo, de técnicas y organizaciones productivas diversificadas y de las diversas iniciativas autónomas de empleo, como nuevos procesos económicos basados en los recursos, inversiones, iniciativas y creatividad local.

Todos ellos ponen de manifiesto la estrecha relación existente entre economía, entorno y empresariado local como elementos estructurales de los sistemas productivos de pequeña escala actuales y las formas de innovación a ellos asociados⁸.

Así, junto a la creciente imbricación productiva entre empresas locales, se añade la cada vez mayor diversidad y multiplicidad de actores económicos; la formación progresiva de un mercado de trabajo; la mayor capacitación profesional y las formas de innovación que ello supone; la emergencia de un mercado, y, finalmente, la novedosa y creciente intervención de las instituciones en la economía local.

Aparecen todas ellas como otras tantas dimensiones estructurales de los modelos locales de desarrollo en formación y de su elevada incidencia en la organización productiva de tecnología flexible y pequeñas unidades de producción ahora recuperadas.

La complementariedad de los modelos de desarrollo y las formas de organización productiva y de trabajo

La nueva organización del sistema productivo hace relevante y confiere un renovado protagonismo a la pequeña empresa. Ahora bien, la reestructuración productiva actual se basa en gran medida en el *retorno de la pequeña empresa*, entendida aquí como red de empresas. Se trata de una diversificación interna que sigue a la reorganización de las grandes unidades de producción⁹.

Es un proceso que presenta incidencia territorial suficiente para constituir nuevos espacios productivos, dando lugar a una descentralización del desarrollo vinculado a la división del trabajo entre empresas.

Es, con frecuencia, la forma que reviste en estos momentos de reestructuración la recomposición de los procesos productivos. La estrecha interac-

9 J. José Castillo, op. cit., pp. 113 y ss.

ción con el entramado de recursos sociales, económicos, culturales e institucionales locales facilita que la producción se inserte en el ambiente económico y social local. Pierde peso, así, la centralidad de la fábrica como espacio privilegiado de producción, indiferente al entorno y da lugar a la formación de tejidos productivos diversos. Lleva consigo, en consecuencia, un efecto dinamizador para los espacios locales.

Las distintas fases del proceso de producción aparecen ahora distribuidas entre distintas empresas: las que *se reservan la producción global y aquellas otras que comparten fases de ese mismo proceso*, origen frecuentemente de los fenómenos de difusión industrial y descentralización productiva ¹⁰.

El nuevo entramado productivo, configurado por empresas de distinta escala, pone de relieve una de las dimensiones de la *complementariedad necesaria al desarrollo* en las economías industriales: la pequeña industria descentralizada e interdependiente, las iniciativas locales empresariales y la gran empresa establecen distintas modalidades de producción, que no necesariamente habrán de ser contradictorias, sino compatibles (Piore y Sabel).

Esta perspectiva de desarrollo local evidencia la diversidad y multiplicidad de los resortes de crecimiento asociados al mayor dinamismo de la pequeña empresa en el momento actual. Puede ayudar a relativizar y centrar la concepción de desarrollo local hasta ahora vigente (X. Graffe).

Los cambios apuntados respecto a la organización productiva y territorial de la gran empresa han abierto así nuevas perspectivas al desarrollo local. La descentralización productiva y la dinamización del espacio local posibilitan la promoción del desarrollo desde distintas escalas:

- Abre otras posibilidades a la gran empresa para contribuir al desarrollo de los distintos espacios económicos.
- Confiere mayor protagonismo a las economías de pequeña escala, diversificándolas más en el territorio.
- Facilita el acceso a la iniciativa empresarial a un colectivo más numeroso y diversificado.
- Devuelve protagonismo al espacio local y revaloriza su potencial de recursos para la promoción del desarrollo.
- Aporta elementos para la reducción de las desigualdades naturales y desequilibrios generados en los distintos espacios locales.

¹⁰ Ibid., p. 116.

Hasta aquí se han expuesto situaciones pertenecientes a cambios estructurales que encierran posibilidades reales de desarrollo desde la conjunción de decisiones económicas de distinta escala. Estos procesos, sin embargo, no generan por sí mismos desarrollo local. Hay que promoverlo. Se está apuntando a la necesidad de intervención pública.

En consecuencia, esa complementariedad a la que se alude requiere una articulación entre los distintos ámbitos que promueven estrategias de desarrollo. La movilización de recursos en el espacio local y la multiplicación de resortes económicos exigen que el desarrollo sea la conjunción y coordinación entre economías de escala y economías de diversidad que confluyen en territorios específicos. En ese sentido, la complementariedad es una de las condiciones básicas para promover desarrollo (X. Graffe).

Juega, en este contexto, un papel importante la reorientación de la gestión pública de los recursos locales. Y ello, para promover iniciativas de desarrollo. Sólo serán iniciativas de desarrollo desde una concepción integrada, tanto si se promueven por la contribución de la pequeña empresa, como por la de las economías de escala, de manera que al generar riqueza consoliden un tejido empresarial local.

Esta reorientación de la gestión pública reduce el carácter asistencial de los recursos públicos en favor de una inversión activa que promueve las capacidades endógenas de esos espacios. La movilización de los resortes propios de los distintos espacios presupone la conjunción de estrategias públicas y privadas, independientemente de su escala o nivel.

Resultado de esta movilización es la comprensión de los espacios de desarrollo como lugares en los que confluyen de forma cambiante elementos de atracción, oportunidades económicas, redistribución de recursos y cuantos elementos contribuyan a su generación. Se trata de una concepción abierta del desarrollo que supera desde esta perspectiva lo que de negativo tiene la concepción cerrada del desarrollo propia del modelo de crecimiento vinculado a las economías de aglomeración basadas en la gran empresa y el crecimiento concentrado.

Las condiciones necesarias de desarrollo local y consolidación de las nuevas formas empresariales, iniciativas de empleo y trabajo asociado

Economías de pequeña escala, sistemas de producción flexible y entorno de recursos en que se desarrolla la actividad recuperan un papel relevante como

consecuencia de la descentralización productiva, la mayor interdependencia entre las empresas y las nuevas formas de empleo y trabajo asociado.

Estas estrategias de desarrollo y proyectos empresariales que antes parecían utópicas hoy se presentan como economías viables. No se podría llegar, sin embargo, a la conclusión de un mayor protagonismo ahora reservado al desarrollo local y a la pequeña empresa como resultado exclusivo y de carácter inevitable de la reestructuración de las economías desarrolladas.

Las posibilidades de desarrollo basado en otra escala no es el efecto sólo de la reforma de la gran empresa. Tampoco la comunidad industrial es la aglomeración simple de pequeñas empresas descentralizadas, efecto de la reorganización del sistema productivo (M. J. Piore y Ch. F. Sabel).

Requiere, asimismo, su construcción. Es decir, depende de específicas condiciones económicas y socioculturales, como la experiencia de los distritos industriales en otros modelos ha venido a poner de manifiesto ¹¹.

Las condiciones necesarias para promover desarrollo local y las iniciativas a ellas asociadas, así como para dinamizar las nuevas formas empresariales que posibilita la tecnología industrial de especialización flexible (Piore y Sabel), están vinculadas al medio en que se desenvuelven.

Condición fundamental, pues, para la consolidación de estas formas de economía es promover estructuras que *refuercen los vínculos económicos entre las empresas y entre éstas y el ambiente local* ¹². Estas estructuras deben facilitar:

— *La adopción flexible de tecnologías de amplia aplicación*

En efecto, la tecnología debe ser flexible toda vez que se trata de economías orientadas a mercados específicos que requieren una adaptación continua. Se trata de producir *bienes especializados mediante recursos generales* (Piore y Sabel), lo que reclama una reorganización permanente de la producción, una mayor cualificación del trabajo y una más amplia comprensión del proceso global ¹³. Este proceso es lo que hace que la innovación sea una caracterís-

¹¹ Ver A. Bagnasco, *La costruzione sociale del mercato: strategia d'impresa ed esperimenti di scala in Italia*, Lisboa, 1983, citado por M. J. Piore y Ch. F. Sabel, op. cit., p. 328.

¹² G. Garofoli, op. cit., p. 162.

¹³ Ibid., p. 42.

tica asociada a estas economías, basando en esa innovación permanente su competitividad.

— *Una relación más interactiva con el mercado local*

No obstante, la innovación no sería suficiente para promover por sí misma la viabilidad y competitividad de la pequeña empresa y el trabajo asociado o autónomo. Vendría determinado por su mayor *adaptación al mercado local*, capaz de generar una variedad de productos para mercados diversificados y de alterar permanentemente la producción de bienes. Este tipo de economía más flexible sería así resultado de su mayor adaptación a las exigencias del mercado.

— *La creación de instituciones y movilización de recursos en el ámbito local*

Finalmente, la difusión de la especialización flexible dependerá de la *creación de instituciones y movilización de recursos locales*. Su finalidad es resolver los problemas económicos asociados al crecimiento por aplicación de esa tecnología. Las instituciones comunitarias tienen como objetivo equilibrar la cooperación y la competencia necesarias entre empresas, capaz de sustentarla en la innovación.

Se trata de instituciones locales con origen muchas veces en iniciativas de desarrollo —públicas y descentralizadas— orientadas a la creación de un entorno de recursos estratégicos. Esos recursos son los que permiten una innovación en los procesos y en los productos, sustentada en la *acertada combinación de cualificaciones y organización del trabajo* (Piore y Sabel).

Esta *estrategia de construcción de un entorno económico nuevo* se materializa en la consecución de los siguientes objetivos: desarrollo de un mercado local; promoción de tecnologías flexibles, trabajo cualificado y polivalente e innovación y creatividad empresarial, y una estructura institucional y red de recursos locales.

Todo ello viene a ser el tipo de respuesta apropiado para promover desarrollo a partir de procesos tales como la descentralización productiva, la importancia de la pequeña empresa o formas empresariales, que, como la economía informal, ponen más de manifiesto *los efectos de la desestructuración reciente que la imagen de opciones económicas viables* (Santos Ruesga).

En cualquier caso, el desarrollo no puede promoverse sólo a partir de la

nueva situación creada por la reorganización del proceso global de trabajo en las empresas. Las posibilidades de relanzar el crecimiento es fruto tanto de la oportunidad de este tipo de economías para el desarrollo, como de la construcción de un ambiente de valores comunitarios, de instituciones y recursos en el medio local, dada la dependencia de estas formas de empresa de la existencia de una comunidad industrial.

Es esa estrategia comunitaria local una de las posibilidades que tiene esta economía para contrarrestar las tendencias al liberalismo de mercado que pudiera significar la generalización de la pequeña empresa y el acceso a la misma como salida a la crisis del trabajo (X. Greffe). Se trata de una estrategia que es capaz de transformar *la competencia en cooperación y la economía en sociedad*¹⁴.

Las nuevas oportunidades y condiciones para la construcción de una economía social en la perspectiva del desarrollo local

El sector de Economía Social por su trayectoria es ya una referencia obligada para la construcción y vertebración de grupos empresariales y nuevas formas de trabajo asociado. A su vez posee cierta capacidad de orientación de los impulsos de crecimiento y liberalismo económico en orden al desarrollo y al crecimiento del empleo a partir de una nueva cultura del trabajo que le es propia.

Este sector encuentra en la reestructuración económica y social actual condiciones nuevas para su desarrollo en relación, entre otras, con dos dimensiones esenciales a la misma.

Por un lado, la *vocación de la economía social para articular un espacio de creación de empleo y riqueza*.

Por otro, la orientación de la mejora a *valorar y primar antes el trabajo que la consecución de beneficio económico*.

Así lo pone de manifiesto la mayor relevancia del espacio social y local para la producción, junto a la importancia de una organización productiva basada en la asociación y cooperación empresarial de pequeñas unidades y en la recuperación de la innovación y la cualificación para el trabajo en el momento actual.

En efecto, el desarrollo económico y social va estrechamente asociado a las transformaciones del sistema industrial en relación con la organización

¹⁴ M. J. Piore y Ch. F. Sabel, pp. 426 y 436.

productiva y las nuevas condiciones de trabajo asalariado. Transformaciones que han venido a definir las oportunidades y condiciones en que es posible hoy construir y potenciar el sector de economía social.

Al carácter utópico y a veces voluntarista al que iba vinculado la economía social sucede un sistema que puede hacer más viable la construcción de economías de carácter social. Así lo pone de manifiesto la generalización de la pequeña empresa, las iniciativas locales de empleo y el desarrollo de los distritos industriales.

Procesos todos ellos que han venido a relativizar el carácter predominante de las economías de escala y la producción en serie como únicas formas de progreso posible. Asimismo han hecho de la pequeña empresa y las formas de trabajo asociado una opción realista de economías viables, reduciendo el carácter utópico que acompañó hasta ahora a la economía social.

Pero al igual que el desarrollo local, basado en la pequeña empresa, la economía social depende para su consolidación como economía viable de su construcción y de la existencia de recursos locales, esto es, de estructuras comunitarias locales.

Esta estrategia, junto con la creación de un mercado y la innovación permanente, son condiciones principales para la consolidación de modelos de desarrollo, en los que juega un papel significativo la economía social. Esta, si bien encuentra en estos recursos del sistema local mayores posibilidades de desarrollo, no surge de manera espontánea, es preciso promoverla.

De importancia para la construcción de la economía social desde la perspectiva del desarrollo local es la consideración de diferentes procesos:

a) *La recuperación de las relaciones entre economías y sociedad*, que otras opciones de crecimiento vinieron a disociar, esto es, la restitución de los lazos que vinculan el desarrollo económico a específicas condiciones sociales locales.

Las formas de economía basadas en la pequeña empresa, al depender para su desarrollo de la comunidad local, *dan lugar a una mayor interrelación productiva entre actividad económica y sociedad* (G. Garofoli).

b) *El desarrollo de los vínculos económicos entre las empresas y sus relaciones con el medio local*. Los recursos necesarios a estas formas de economía requieren de la creación de instituciones que faciliten la cooperación entre las empresas a la vez que fomenten y coordinen la innovación.

En este sentido, la cooperación asociativa entre empresas y la utilización

conjunta de servicios constituyen elementos de desarrollo de estas formas de economía, a la vez que promueven desarrollo local. El comportamiento de los sistemas flexibles de producción y empleo es portador así de dinámicas nuevas que estimulan el desarrollo.

c) *Una inversión de la relación tradicional entre el trabajador y los instrumentos de producción*, en el sentido de recuperar la cualificación frente a la especialización impuesta hasta ahora por la producción en serie.

Esta economía basa en el trabajo cualificado su competitividad, por su capacidad de adaptación a la innovación. Devuelve así al trabajador la iniciativa en relación con el trabajo tanto con el proceso y los medios de producción, como con el producto. Y también por su integración a la comunidad local, al vincular la *adquisición de cualificaciones para el trabajo en estas economías a la pertenencia a una específica comunidad industrial* (Piore y Sabel).

Se trata del resurgimiento de una producción en un *equipo flexible y polivalente de trabajadores cualificados* (Piore y Sabel), capaz de generar un nuevo modelo de relación con el puesto de trabajo. A la vez, amplía la autonomía y el uso discrecional de los medios de producción por parte del trabajador, devolviéndole la capacidad creativa como elemento principal de su aportación a la producción.

DIMENSIONES FUNDAMENTALES DE LA REESTRUCTURACION SOCIOECONOMICA,
PROCESOS ECONOMICOS INDUCIDOS Y CAMBIOS SOCIALES

Componentes estructurales presentes en las nuevas formas económicas de producción capaces de articular y construir una economía alternativa del carácter social específica al desarrollo local

CRISIS DEL MODELO DE CRECIMIENTO	DIMENSIONES DE LA REESTRUCTURACION ECONOMICA Y PRODUCTIVA	EFECTOS ECONOMICOS Y SOCIALES INDUCIDOS	CAMBIOS SOCIALES Y CULTURALES PORTADORES DE DESARROLLO
<ul style="list-style-type: none"> • Deterioro y estancamiento económico por agotamiento del modelo de desarrollo industrial basado en las limitaciones y rigideces de: <ul style="list-style-type: none"> • Economías de escala y producción en serie a partir de la utilización intensiva de unidades productivas de gran dimensión y trabajo asalariado semi-cualificado y escasamente adaptadas a una demanda crecientemente diversificada. • Articulación global e institucionalización de las relaciones industriales, reguladores de las relaciones laborales y salariales y de las políticas sociales como mecanismos de ajuste entre la producción y la demanda. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reformulación de la concepción centralizada del crecimiento y reestructuración global del sistema de producción industrial y organización del proceso de trabajo a partir de: <ul style="list-style-type: none"> • Potenciación de formas de especialización flexible. • Territorialización de la producción: configuración de un sistema de empresa a partir de la pequeña empresa descentralizada. • Mayor interdependencia entre empresas, cooperación interempresarial, y vinculación con el entorno. • Mayor adaptación a la diversidad de los mercados de empleo y consumo. • Redefinición global de las relaciones industriales y cambio de naturaleza de las políticas de regulación laboral y gasto social mediante: <ul style="list-style-type: none"> • Modificación del sistema de garantías laborales y salariales y flexibilización contractual. • Reorientación de las políticas sociales y de empleo hacia la reconstrucción de las bases de las economías locales y mercados locales de empleo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción de efectivos laborales asalariados y semi-cualificados, y crecimiento del paro estructural. • Expansión de la pequeña empresa y revalorización de la misma por su contribución al crecimiento económico y al empleo. • Puesta en valor del espacio local como entorno caracterizado por un entramado de interdependencias económicas, sociales e institucionales: economías externas a la empresa, pero internas al área de actividad. • Liberación de recursos laborales asalariados y dependientes, disponibles para otras formas de producción y empleo autónomos. • Construcción social del espacio local como lugar dotado de recursos humanos y estratégicos esenciales a la empresa y portadores de desarrollo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Refuerzo de los lazos que unen la economía, actividad productiva y sociedad local: <ul style="list-style-type: none"> • Redistribución del capital: acceso al auto-empleo y la empresarialidad de nuevos colectivos sociales hasta ahora mayoritariamente asalariados. • Inversión de la relación tradicional entre el trabajador y los instrumentos de producción: capacidad de las nuevas tecnologías de traducir la cualificación del trabajador que le permite definir el producto. • Recuperación de la iniciativa para el desarrollo local y mayor protagonismo de los recursos locales, capaces de poner en marcha procesos de desarrollo con autonomía propia. • Creación de condiciones que posibilitan un nuevo tipo de relación con el trabajo: <ul style="list-style-type: none"> • Del pleno empleo al trabajo elegido y autónomo. • Cambio relaciones jerárquicas: autogestión y relaciones horizontales más democráticas. • Equilibrio entre producción autónoma de valores de uso y dependiente de valores de cambio. • Incorporación de finalidades sociales empresariales frente a la búsqueda exclusiva del beneficio económico. • De la política de empleo a las iniciativas locales de innovación, formación y desarrollo con identidad propia. • Construcción de estructuras asociativas locales capaces de una nueva regulación social.

II. LA EXISTENCIA DE UN ESPACIO PROPIO PARA EL DESARROLLO LOCAL

Las experiencias de desarrollo local y las alternativas de crecimiento económico han ido evolucionando, apareciendo de manera integrada como iniciativas específicas de desarrollo endógeno, y como formas de intervención pública en lo económico de las distintas formulaciones de política local. Tanto las citadas experiencias como las alternativas estuvieron asociadas a un contexto de fuerte desarrollo económico, el cual respondía a un modelo industrial concentrado, con crecimiento económico sostenido, generalización de la relación salarial y pleno empleo de los factores; entre ellos, particularmente, del factor trabajo.

Se trataba de iniciativas empresariales en el ámbito local que vinieron a posibilitar el crecimiento económico y la creación de empleo en espacios alejados de los tradicionales centros productivos que concentraban la industrialización entonces posible, permitiendo que el modelo concentrado no fuera en ese momento completamente uniforme. A pesar de ello, el *espacio local como lugar físico concreto y espacio socioeconómico preciso para el desarrollo tendría entonces un valor secundario*.

Esa tendencia a la industrialización y formación de concentraciones localizadas de pequeñas empresas se acrecentó tras la crisis económica e industrial, dando lugar a un proceso de *difusión industrial* con origen en el ajuste y reconversión de industrias y sectores de actividad que ocasionó un proceso de *descentralización territorial de la producción*, llevado a cabo por empresas externas a lo local, en unos casos, o la desaparición de empresas tradicionales y la reducción progresiva del tamaño empresarial o la reconversión productiva, en otros.

Unos y otros procesos hicieron posible la quiebra del modelo territorial concentrado. En efecto, siendo innecesarias las economías de escala a nivel de producción —esto es, de modelos concentrados de producción propios de economías de aglomeración—, la descentralización de procesos productivos económicamente eficientes en cada área fue posible tras la evaluación de las ventajas de los costes relativos de los factores locales utilizados por economías fundamentalmente exógenas.

Entre esos costes relativos de los factores locales son de destacar los correspondientes a la revisión de infraestructuras, los servicios territoriales de apoyo a los procesos productivos, etc. También deben considerarse las ventajas asociadas a ciertos factores no económicos, como pueden ser los aspectos ambien-

les y culturales. *El espacio local, en este sentido, es competencia de empresas externas a ese mismo espacio que aprovechan las economías territoriales.*

Si bien esta forma de industrialización daría pie más adelante a sinergias con los recursos locales, en este momento se trataba casi exclusivamente de la *utilización del espacio territorial como contenedor* de procesos productivos controlados desde fuera de lo local, como es el caso de la pequeña empresa.

El desarrollo, generalización y dinamismo de la pequeña empresa fue y es expresión sobre todo de la descentralización productiva, segmentación del mercado de trabajo y diferenciación de los mercados de productos. A pesar de ello se ponen de manifiesto dos hechos significativos: la *diversidad de modelos de desarrollo local* frente al modelo concentrado y uniforme, y la *importancia de la dimensión territorial* para el desarrollo local.

El fenómeno de la economía informal es quien pone de manifiesto la necesidad de seguir caminos diferentes y originales de desarrollo frente a la importancia del fenómeno señalado de la pequeña empresa. Y esta necesidad surge por la transformación del trabajo tras la crisis estructural del empleo y las formas precarias que reviste hoy el trabajo asalariado.

En efecto, la crisis económica e industrial y del modelo de crecimiento tendrá efectos de *desindustrialización*, de quiebra generalizada de la relación salarial y, por tanto, de desempleo estructural y aparición de formas flexibles y precarias de relación laboral, como fenómenos todos ellos asociados a la pérdida de centralidad del empleo en las sociedades tecnológicamente desarrolladas.

En ese contexto, al lado de sectores que comienzan a integrarse en procesos tecnológicamente desarrollados y altamente productivos hará presencia en el ámbito local el fenómeno nada homogéneo de la *economía informal*; fenómeno, muchas veces, asociado a los procesos de industrialización difusa.

Así, iniciativas locales nuevas, formas de autocreación de empleo, revitalización de formas tradicionales de economía no convencional, como nuevas formas de producción y empleo no siempre eficientes desde la economía convencional pero altamente rentables en el marco de la *economía informal y del mercado de trabajo secundario*, vendrán a ser fórmulas alternativas desde el punto de vista productivo.

Todas ellas, a la vez que tratarán de superar concepciones rígidas del trabajo, vendrán a ser formas inéditas de construcción de la identidad social y colectiva capaces de producir y articular una nueva cultura del trabajo y de la empresarialidad, abriendo nuevas perspectivas al desarrollo local.

Este fenómeno pondrá de manifiesto, ante todo, la estrecha relación existente desde una perspectiva local entre *actividad económica y cultura social o sistema de valores locales*. Esta dimensión ha venido a ser mucho más relevante para el desarrollo local, cuando no elemento central del mismo, que la oportunidad que significa la presencia en el espacio local de factores de localización en relación a la rentabilidad económica. Entre éstos figuran los recursos locales, infraestructuras y servicios territoriales de apoyo a los procesos productivos que determinan la producción económicamente eficiente en cada área o lugar.

En efecto, para el desarrollo local es mucho más importante el conjunto de variables económicas, sociales y culturales que con el transcurso del tiempo son las que en definitiva condicionan la estructura productiva y social local. Pero también han de tenerse en cuenta las relaciones entre las empresas, los recursos humanos y las capacidades profesionales existentes en un lugar, así como los comportamientos de los actores sociales frente al trabajo. Todo ello posibilita en su conjunto estrategias económicas diversas y técnicas productivas y organizativas diferenciadas, las cuales son capaces de configurar modalidades de desarrollo específico en el ámbito local.

El entramado de interdependencias productivas, socioculturales e institucionales que se pueden establecer a nivel local se sitúa en la base del sistema económico local y caracteriza de manera definitiva la estructura productiva necesaria al espacio del desarrollo local. Ese entramado *muestra en toda su complejidad la interrelación existente entre mercado, cultura y políticas locales, como contexto de la pequeña empresa, de una nueva cultura del trabajo y de la empresarialidad y de su necesaria construcción social*¹⁵.

El espacio del desarrollo local vendrá a ser esa situación en la que está emergiendo una cultura productiva y empresarial de nuevo tipo que estaría llevando a otro trabajo y a otro modelo de empresa, como *construcción social* de un nuevo ambiente productivo y cultural en relación con el trabajo, la ocupación y las nuevas iniciativas empresariales. Proceso que está haciendo posible el paso de una situación *de pleno empleo a una situación en la que predomina el trabajo elegido*¹⁶; *el cambio de estatuto de la persona hasta ahora empleada a la persona que trabaja*.

15 J. J. Castillo, 'Crisis del trabajo y cambios sociales', Introducción *Reis*, n. 38, p. 17.

16 R. Petrella y O. Ruysen, 'Por una prospectiva europea de las relaciones tecnología-empleo-trabajo', en rev. *Reis*, n. 38, p. 39.

Si a nivel del conjunto de las sociedades desarrolladas se puede afirmar, hace ya tiempo que el crecimiento ha venido a ser el resultado de un conjunto de factores sociales, más que de la acumulación de capital solamente, dependiendo este crecimiento hoy más del conocimiento y la innovación —esto es, de la *capacidad de cada sociedad para crear creatividad*—, ello se puede decir, con toda propiedad de las condiciones de desarrollo del espacio local, como estas experiencias vienen a poner de manifiesto.

III. EL TIPO DE INNOVACIÓN NECESARIA AL DESARROLLO LOCAL

Es evidente que la progresiva introducción de nuevas tecnologías en el proceso productivo y en el proceso de gestión ha dado lugar a un aumento sin precedentes de la productividad y a una ampliación y división de los mercados. La creación de espacios neotecnológicos ha venido a convertirse, en ese sentido, en un objetivo necesario de la política económica para encarar la crisis de productividad y crecimiento económico en el momento actual.

En efecto, la sociedad actual se caracteriza por la consolidación de una tradición específica: la de la innovación necesaria al crecimiento. Sin embargo, la lógica de la expansión técnica llevará a dos procesos relativamente reductivos del papel que juega la innovación en la sociedad. Por un lado, conduce a la institucionalización de la innovación científica y tecnológica; por otro, a cierta instrumentalización del concepto de innovación, y ello, de modo particular, en las fases actuales de la revolución tecnológica.

Sin embargo, *si algo caracteriza a la actual revolución tecnológica es que afecta a las relaciones entre sus elementos, más que a los componentes de los sistemas tecnológicos*¹⁷. Citar los elementos es hablar de la forma y el diseño en lo que se refiere a la producción, y citar los componentes de los sistemas tecnológicos es considerar los elementos materiales de cualquier proceso productivo. Se trata de una *revolución en los intersticios del sistema, que ha venido a convertir la información en una materia prima y ha elevado los procesos y las relaciones a rango de fuerzas técnicas*¹⁸.

17 J. E. Rodríguez Ibáñez, 'De la sociedad del trabajo a la sociedad tecnológica', en rev. *Reis*, n. 45, 1989, p. 162.

18 *Ibid.*, p. 162.

Este cambio, en definitiva, es el que ha venido a posibilitar la evolución en la concepción del trabajo y ha hecho emerger, desde una mentalidad nueva, un escenario social y económico inédito en relación con las posibilidades de desarrollo local. Este escenario sustenta en la innovación, sobre todo social, las posibilidades de desarrollo y despliegue de sistemas productivos locales.

En efecto, el elemento determinante para el desarrollo local vendrá a ser una situación en la que *actividad económica y cultura social* aparecen estrechamente interdependientes, más allá de las simples relaciones que establece la economía convencional entre precios relativos de los factores económicos y recursos utilizables a nivel local. Esta concepción tiende a una instrumentación uniforme del desarrollo y a cierta aplicación determinista del medio tecnológico en orden a la productividad y el crecimiento.

Es importante, en este sentido, caer en la cuenta de la *interacción continua entre actividad económica, sistema de valores locales y cultura local*. Estos elementos aparecen como variables propias al espacio del desarrollo local. Sus características específicas permiten intervenir sobre el proceso de desarrollo de forma bien diferente a la intervención posible sobre modelos de desarrollo dependientes de variables exógenas u opciones de crecimiento que persiguen exclusivamente la rentabilidad de los factores, económicos y de oportunidad a nivel local, como es el caso de las infraestructuras y servicios territoriales.

Es aquí donde la innovación asume los rasgos de un *proceso innovador continuo* de carácter acumulativo, esto es, inducido por cambios tecnológicos difusos de pequeña entidad y, lejos de ser el efecto exclusivo de procesos de difusión externa, la *innovación viene a ser ella misma producto de las capacidades culturales, sociales y productivas de ese sistema local*¹⁹.

Es así como el desarrollo de *tecnologías locales* tiene que ver más con la innovación y la información, es decir, con la capacidad para articular nuevas estructuras socioeconómicas moduladoras de formas productivas diferentes y formas de economía diversificadas.

La innovación vendrá a ser así para el desarrollo local ante todo *inversión en capital humano, desburocratización de las iniciativas de empleo, mayor protagonismo de las iniciativas de base y una transformación del cuadro de mentalidades* en relación al trabajo, apareciendo ésta como el *núcleo cualitativo*, sobre el que deberán apoyarse los proyectos de transformación social y productiva (R. Ibáñez).

¹⁹ G. Garofol, op. cit., p. 157.

El reto de la innovación en el espacio del desarrollo local pudiera residir más en la necesaria creación de una *arquitectura social e institucional* (X. Greffe), compleja de recursos culturales y materiales para una producción de nuevo tipo, como elemento central de las políticas de intervención local que venga a favorecer una innovación continua.

Se trata, en definitiva, de una innovación basada fundamentalmente en la potenciación de nuevas estructuras productivas y socioeconómicas que potencien el tejido económico de la sociedad civil rentable económicamente pero, sobre todo, eficiente socialmente y que faliciten el acceso al trabajo autónomo y el nacimiento y formación de un nuevo empresariado, como alternativa a la crisis estructural del trabajo.

Los Gabinetes de Promoción y Desarrollo Local de IRMASA estrechamente imbricados en el territorio han venido a formar parte de manera cualificada de esa arquitectura social e institucional local en la Comunidad de Madrid, toda vez que en cuanto iniciativas para el desarrollo han venido a ser un estímulo permanente a la innovación.

IV. LOS RETOS DE UNA CONCEPCIÓN INNOVADORA DEL DESARROLLO LOCAL

El análisis comprensivo y diferenciado del *escenario económico local* resultante de la reestructuración productiva y laboral tras la crisis en la región madrileña, servirá para la comprensión de las modalidades y condiciones que reviste el proceso de reindustrialización y desarrollo local iniciado en la Comunidad de Madrid. Y ello no sólo de los rasgos específicos locales de orden económico, sino también extraeconómico que reviste este modelo, desde la perspectiva de desarrollo local.

La crisis económica vino a transformar profundamente la estructura industrial, el espacio productivo y el mercado de trabajo en la región madrileña. La desaparición de empresas tradicionales, la reducción progresiva del tamaño empresarial, los procesos de reconversión y descentralización productiva supone la *emergencia de un nuevo tejido industrial y empresarial de pequeñas empresas*. Todo ello es el efecto combinado de la creación de nuevas industrias y la relocalización de empresas ahora descentralizadas.

Este espacio viene caracterizado, no obstante la creciente demanda de consumos empresariales de innovación en las distintas áreas de la gestión empresarial, por la presencia de una cultura empresarial tradicional desconocedora

de factores complejos de competencia, la carencia de información y técnicas de mercado, la escasez de usuarios de tecnologías de productos y gestión empresarial y la débil presencia de servicios avanzados a la producción.

Habría que añadir a ello la pérdida de valor, experimentada en su momento, por el espacio físico, así como la pérdida de imagen de la zona como espacio industrial, activo importante para el desarrollo económico y factor de localización industrial no menos significativo. Así, a la deficiencia tradicional en infraestructuras de comunicación, deficiente accesibilidad y deterioro ambiental de estos espacios, se unen los efectos de desarticulación industrial de los procesos de reestructuración descritos.

El efecto más notable de los procesos de reestructuración productiva anteriormente mencionados, es la reducción de plantillas lo que, junto con la presión sobre el mercado de trabajo por la incorporación de una mano de obra joven, determina *el elevado desempleo que registra la región madrileña*.

En todos los casos se trata de la presencia de una mano de obra de baja cualificación profesional y poco flexible para adaptarse a los nuevos requerimientos tecnoproductivos, dada la obsolescencia de cierta capacitación en oficios tradicionales, y cierta concepción rígida del trabajo que dificulta el cambio de mentalidad necesario para la nueva cultura del trabajo y de la empresarialidad.

En efecto, esta estructura productiva y ocupacional, hasta ahora fuertemente orientada hacia el trabajo dependiente, está en el origen de las dificultades existentes para el acceso al trabajo autónomo y la formación de pequeños empresarios que sustenta el despegue normal de un nuevo empresariado local y de iniciativas locales de empleo.

No obstante, la profusión de pequeñas unidades de producción y la experimentación de formas de organización del trabajo diferentes, junto con la revitalización de formas tradicionales de economía y el desarrollo de alternativas laborales y ocupacionales como respuesta a la precariedad del trabajo asalariado, configuran nuevos espacios productivos.

Estas formas de producción, aunque incluidas muchas veces dentro de la economía informal, crean marcos que pueden reorientar las posibilidades de desarrollo local y las iniciativas de empleo autónomo al diseñar cambios en el futuro de la ocupación y el empleo.

Se trata de una *nueva cultura del trabajo y la empresarialidad*, con origen en estas iniciativas y con consecuencia sobre el empleo y el trabajo que modifican el marco de posibilidades y expectativas en relación con el desarrollo y utilización colectiva de los recursos locales.

Es, en numerosos casos, una versión innovadora de la *economía social*, esta vez sobre la base de una identidad diferente: la de la diversificación de los agentes de desarrollo local, la de la multiplicidad de los sujetos económicos locales sobre los que ahora descansan como nuevos protagonistas las posibilidades de llevar a la práctica iniciativas empresariales de nuevo tipo al tener acceso al empresariado una parte significativa de la hasta ahora población mayoritariamente asalariada.

Pero, asimismo, esta nueva versión de la economía social aparece con un cierto auge de formas renovadas de organización productiva, donde las sociedades anónimas laborales aparecen como una modalidad original para reflotar empresas en crisis, y donde el cooperativismo se presenta con una capacidad para abordar la organización de la producción con un contenido nuevo y flexible, a la vez que rentable.

Son estas iniciativas locales de empleo las que ponen de manifiesto la estrecha relación entre actividad económica y sistema de valores locales que, aunque de escasa tradición histórica en el ámbito local de la región, en la actualidad forman parte significativa de la estructura productiva y social local.

El reforzamiento de los vínculos económicos, tanto entre las empresas entre sí como entre éstas y sus relaciones con un ambiente local innovador de forma que éste represente el factor fundamental de localización y desarrollo, es la condición fundamental para la consolidación del modelo de desarrollo local que emerge en la región madrileña, aplicable a los distintos escenarios productivos descritos.

Parece necesario implementar en el sistema local de la región madrileña de una serie de estrategias articuladas en torno a los factores económicos externos a la empresa, pero propios del espacio local, junto al desarrollo de los *programas* en curso, particularmente de la dimensión de desarrollo local que conlleven, tales como la innovación en la forma de trabajo, la mejora en la gestión, etc. Son dichas intervenciones las que vendrán a hacer posible la adopción de técnicas productivas, procesos organizativos y estrategias de desarrollo local diferentes y vendrán a ser capaces de poner en marcha un proceso de desarrollo local con cierta identidad propia.

AMANCIÓ CABRERO LEDESMA
Director Gerente de IRMASA

JUAN MAYORAL LOBATO
Sociólogo

LUCIANO SANCHEZ PEREZ-MONEO
Sociólogo

BIBLIOGRAFIA Y DOCUMENTACION DE REFERENCIA

- Rev. *Alfoz*, nn. 56 y 57, 1988.
- A. Bagnasco, 'La reestructuración de la gran industria y los procesos sociopolíticos en la ciudad de Turín, por ejemplo', en rev. *Reis*, n. 38, pp. 45-74, 1987.
- , *La costruzione sociale del mercato: strategia d'impresa ed esperimenti di scala in Italia*, noviembre 1983.
- M. Castells, 'Las nuevas tecnologías y la reestructuración económico social: una perspectiva comparada', en *Cambio social y modernización*, Generalitat Valenciana, 1989.
- J. J. Castillo, 'Crisis de trabajo y cambios sociales', introducción rev. *Reis*, n. 38, 1987.
- , 'Tecnología, cooperación entre empresas y diálogo social', en rev. *Telos*, n. 22, 1990.
- Alvaro Espina, 'El empleo, el mercado de trabajo y las relaciones laborales en perspectiva de futuro', en *Cooperativismo, Economía Social*, Boletín de Estudios y Documentación, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, septiembre-octubre 1988.
- G. Garofoli, 'Modelos locales de desarrollo', en rev. *Estudios Territoriales*, nn. 15-16, pp. 157-168, 1984.
- X. Greffe, *Descentralizar en favor del empleo*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990.
- R. Petrella y O. Ruyssem, 'Por una perspectiva europea de las relaciones tecnología-empleo-trabajo', en rev. *Reis*, n. 38.
- M. J. Piore y Ch. F. Sabel, *La segunda ruptura industrial*, Alianza Universidad, 1990.
- J. E. Rodríguez Ibáñez, 'De la sociedad de trabajo a la sociedad tecnológica', en rev. *Reis*, n. 45, pp. 159-174, 1989.
- M. Santos Ruesga, 'Economía no observada y juventud', en *Reparto de trabajo y crisis*, Fund. Pablo Iglesias, 1986.
- J. Subirats i Humet, *Apunts pera un projecte de ciutat. Elements de concertació local*, Ajuntament de Barcelona, 1988.
- A. Touraine, *La sociedad post-industrial*, Ed. Ariel, 1973.
- A. Vázquez Barquero, 'La política regional en tiempos de crisis', en rev. *Estudios Territoriales*, nn. 15-16, pp. 21-37, 1984.

Centralização/descentralização no processo de planeamento do desenvolvimento regional

1. INTRODUÇÃO

Portugal é um país pequeno em área geográfica, em população e em capacidade económica efectiva. O nosso rendimento per capita continua a situar-se a níveis extremamente afastados das médias europeias (cerca de 4 vezes inferior à média das Comunidades Europeias).

Um modelo de desenvolvimento que durante décadas (e em parte ainda hoje!) foi orientado fundamentalmente para o exterior, conduziu a uma excessiva concentração industrial em torno de Lisboa e do Porto, com consequências negativas para todo o país. Com efeito, enquanto algumas zonas do país foram sangradas pela emigração, dos seus recursos humanos, outras debatem-se desde há muito, com problemas de congestionamento demográfico, com graves consequências a nível de habitação, do seneamento básico, dos transportes públicos e dos equipamentos sociais.

Os caminhos do desenvolvimento passam inevitavelmente pelo aproveitamento integral dos recursos endógenos de todas as regiões, com a participação activa das populações, das autarquias e de todos os agentes económicos, a solicitar um trabalho de articulação intra e interregional na preparação, execução e controlo dos planos de desenvolvimento.

O regime caído em abril de 1974, pela sua própria essência, não podia aceitar esse processo participativo que exige, antes de mais, para ser efectivo, a descentralização do processo de planeamento e das tomadas de decisão.

Passados 16 anos depois do derrube do regime ditatorial, o sistema de