

Desarrollo económico, organización de la producción y territorio

Gioacchino Garófoli

1. Introducción

El presente trabajo aborda la temática del desarrollo económico y el territorio, subrayando el papel activo del territorio en los procesos de desarrollo. Con respecto a estos puntos y, sobre todo, con respecto a la relación entre desarrollo económico y organización territorial de la producción, mi punto de partida es la necesidad de construir un puente entre teoría y realidad, ya que estamos en una fase de transformación no solamente en relación con la organización económica (y escenarios económicos mundiales), si no también con la teoría económica.

Me parece bastante importante, en esta fase, trabajar de una forma más sistemática en el análisis inductivo, explorando profundamente los diferentes casos de desarrollo para reconstruir algunas tipologías de desarrollo local.

En esta introducción me referiré a dos puntos importantes, concretamente, a la crisis de los paradigmas del desarrollo regional y a la interacción entre lo local y lo global.

Lo que me parece, en particular, relevante en la transformación económica de las dos últimas décadas, es la aparición progresiva, en todas las escalas observables (desde el nivel local al nacional e internacional), de nuevos modelos de desarrollo, la inversión de las trayectorias territoriales, y la incapacidad de los viejos modelos teóricos para interpretar la realidad cambiante (principalmente, la caída del paradigma centro-periferia).

Con los nuevos modelos de desarrollo están surgiendo nuevos actores (instituciones locales, administración local, actores privados, colectivos) que permiten influenciar el proceso de transformación económica y social, y que los modelos teóricos anteriores han olvidado. El fracaso de la idea de que existen leyes deterministas del desarrollo, explicaría el surgimiento de nuevas alternativas. Las comunidades locales tienen ciertas posibilidades (y responsabilidades) para promover el desarrollo. Dado que las oportunidades son mayores o menores en los distintos

territorios, naturalmente, serán diferentes las pautas a seguir y las políticas a introducir y poner en marcha de acuerdo con los diferentes modelos y metas a cumplir.

Además, otro punto importante a subrayar es que el mecanismo global de desarrollo no consiste en un juego de suma cero, es decir, las relaciones entre las regiones no pueden basarse exclusivamente en la lucha competitiva.

Para concluir este primer punto considero oportuno poner de relieve el papel de las variables endógenas y de las economías externas (externas a las empresas, pero internas a áreas específicas), que han dado una nueva centralidad al territorio (interpretado como la sedimentación de conocimientos específicos y culturas) y a las formas de regulación social gestionadas localmente.

El segundo punto de esta introducción hace referencia a la relación entre lo local y lo global. Puede parecer una posición bastante extraña investigar el papel de las economías locales en un mundo cada vez más globalizado. No obstante, debemos considerar los dos fenómenos siguientes: ante todo, la crisis del modelo fordista y el papel decreciente de las formas de regulación social a nivel nacional; por otro lado, el surgimiento de formas de gobierno supranacionales (por ejemplo, la Unión Europea), de una parte y, de otra, el gobierno y la gestión local y regional (las leyes de descentralización de muchos países, como Italia, Francia, España) de un conjunto amplio de aspectos económicos y sociales, que reducen el papel del gobierno nacional.

Por tanto, el creciente papel de las economías externas y de las ventajas de la aglomeración, así como la internalización de la producción, la reaglomeración marcada de la producción, por un lado, y la globalización de flujos económicos, por otro, explicarían el *puzzle* teórico actual (Scott y Storper 1990).

Lo local y lo internacional se convierten en los dos polos de una nueva dialéctica del desarrollo. La empresa se orienta, al mismo tiempo, a la dimensión local (para

volver a considerar el *stock* de conocimientos profesionales, culturales y tecno-científicos) y a la dimensión externa (para buscar el estímulo y provocaciones de la innovación y la diferenciación productiva, con el fin de organizar nuevas redes de intercambio y colaboración).

En relación con las redes entre empresas, hay que señalar que las redes de intercambio de informaciones, de bienes y de componentes, se configuran a nivel local e internacional, pero es al nivel local donde se adquiere la cultura de colaboración entre las empresas.

2. El surgimiento del territorio

El desarrollo polarizado, concentrado territorialmente, y la difusión del desarrollo "desde arriba" han sido, durante algún tiempo, el paradigma teórico dominante en el que se han basado las estrategias de desarrollo y las políticas regionales. El desarrollo fue posible gracias a la continua expansión de la gran industria, preferentemente localizada en los grandes centros urbanos, dado que el tipo de las innovaciones tecnológicas, las políticas económicas y el desarrollo de las infraestructuras permitieron la formación de economías de escala y economías externas crecientes (Garofoli 1983d, 1984a, 1991 b).

La política de desarrollo fundamentada en la "transferencia" del modelo basado en grandes empresas (que acepta implícitamente la teoría de los mecanismos automáticos del multiplicador de la renta y las nuevas vinculaciones económicas) ha caracterizado la mayor parte de las intervenciones gubernamentales durante décadas, tanto en los países desarrollados, como en los países en vías de desarrollo.

En los últimos diez o quince años, la incapacidad creciente del paradigma funcional para explicar, incluso, la redistribución de las actividades de producción en el territorio y el surgimiento de pautas autónomas de desarrollo en muchas regiones, relativamente periféricas, ha atraído progresivamente la atención de investigadores y estudiosos hacia la dimensión territorial del desarrollo y las categorías del entorno (o *milieu*) y el territorio, vistas como la "sedimentación" de factores culturales y sociales, de carácter histórico, interrelacionados y específicos, en las áreas locales, que generan procesos de desarrollo diferentes debido a las especificaciones locales (Vázquez Barquero 1988b; Pecqueur 1989; Garofoli 1991 a).

Estas consideraciones nos llevan a un nuevo paradigma del desarrollo económico, basado principalmente en el territorio. Pero, al mismo tiempo, cuando se consideran las características de los modelos de desarrollo endógeno, incluyendo su control interno, surge el paradigma

de desarrollo "desde abajo" (Stohr 1978, 1981 Y 1984). Desde finales de los años setenta y principio de los ochenta se fue incrementando, progresivamente, la bibliografía, a nivel internacional, sobre el desarrollo endógeno y *self-centered*, el desarrollo territorial y "agropolitano" (Friedman y Douglas 1975; Friedman y Weaber 1979), y la movilización del potencial endógeno, *indigenous potential* (CEE 1981).

El resultado final de las diferentes reformulaciones del problema del desarrollo ha sido, sobre todo, un concepto diferente de espacio, mantenido por los economistas. El espacio no es sólo la distancia entre diferentes lugares, algo con condiciones para el intercambio de bienes y una fuente de costes para los agentes económicos, como señalan las teorías tradicionales de la localización industrial. En estas nuevas interpretaciones, el espacio asume el rasgo eminente de territorio; se convierte en un factor estratégico de oportunidades de desarrollo y de sus características específicas. El territorio representa una agrupación de relaciones sociales; es también el lugar donde la cultura local y otros rasgos locales no transferibles se han sedimentado. Es el lugar donde los hombres y las empresas establecen relaciones, donde las instituciones públicas y privadas intervienen para regular la sociedad. Representa el área de encuentro de las relaciones de mercado y de las formas de regulación social, que determinan formas diferentes de organización de la producción y distintas capacidades innovadoras que conducen a una diversificación de los productos que se venden en el mercado, no sólo sobre la base del coste relativo de los factores (Garofoli 1991 a).

Las relaciones entre el sistema de empresas y el entorno se acentúan, y constituyen el fundamento de la existencia frecuente de **economías externas para las empresas, pero internas al área**. Estas economías externas incluyen diferentes técnicas de producción compatibles con procesos de organización y estrategias diferentes, incluso en áreas donde los mismos bienes se producen con independencia de las simples relaciones entre los precios de los "factores" o de los *inputs* utilizados (Garofoli 1984b, 1992b).

Las especificidades locales se basan, principalmente, en redes de empresas localizadas y también en las relaciones específicas entre la estructura económica y el entorno, así como el **milieu** local. Todo ello conduce a reconocer, por *un* lado, la existencia de diferentes modelos de desarrollo local y, por otro, el papel crucial de la política de desarrollo local (especialmente, en lo que atañe a solidaridad local y a las formas de regulación social introducidas a nivel local).

3. Modelos de desarrollo y organización territorial de la producción

En términos abstractos, es posible reflejar, las características de la organización territorial de la producción, combinando de diferentes maneras las unidades principales (variables/aspectos) del análisis (economías internas y externas, economías de escala y de objetivos, ligazones entre empresas).

Las plantas y empresas varían no solamente en términos del *output* que producen, sino también en términos de su estructura interna y de sus relaciones con un *milieu* económico amplio. En particular, tienden a alcanzar el máximo grado posible en las economías internas y externas. Las economías de ambos tipos se subdividen en dos categorías, en función de los efectos que producen sobre la escala y de los objetivos de las empresas y las organizaciones.

La noción de economías externas tiene una particular relevancia en lo que concierne al desarrollo regional, como ha puesto de manifiesto Becattini (1979 y 1989) a partir de los trabajos de A. Marshall y, como se puede ver en la amplia bibliografía acerca del desarrollo regional (Garofoli 1981, 1983a, 1991 a; Scott 1986 y 1988; Courlet y Pecqueur 1991).

Las economías internas de escala pueden romperse bajo ciertas circunstancias (como las relacionadas con los cambios en tecnología o condiciones del mercado), lo que causa la desintegración horizontal de tal forma que los productores, de cualquier tipo, se vuelven pequeños y más numerosos, tendiendo así a incrementarse las economías externas de escala. En segundo lugar, las economías internas de gama (*internal economies of scope*) también empiezan a decaer, conduciendo a la desintegración vertical (o intensificación de la división social del trabajo), y de este modo, promueven economías externas de gama, a través de la proliferación de productores especializados e independientes (Scott y Storper 1990).

Las razones de por qué la desintegración horizontal y vertical puede ocurrir son muchas y variadas, pero un factor general de especial significación es la desestabilización y la competencia creciente en los mercados. En estas condiciones, la producción de series largas de productos estandarizados combinados con una integración vertical (de una serie amplia de tareas) se vuelve cada vez más ineficiente, y los niveles de desintegración tenderán a crecer. El resultado final es un cambio en el sistema de producción y la formación de un complejo de pequeñas plantas especializadas que se centran en la producción de *outputs* de series cortas y capaces de moverse

rápidamente dentro y fuera de nichos de mercado particulares. Al mismo tiempo, las configuraciones cambiantes de la producción crearán mayor inestabilidad en las relaciones de transacción entre productores, y esto elevará los niveles de economías externas en el sistema de producción (Scott y Storper 1990).

Resumiendo este punto, es posible afirmar que el elemento clave que gobierna la forma y sustancia de los sistemas productivos es la interrelación entre las economías internas y externas. Combinando las dos variables se puede obtener, por ejemplo, las siguientes cuatro posibilidades alternativas del sistema productivo:

Cuadro 1
Tipologías de sistemas productivos, en función de las economías internas y externas

		ECONOMIAS INTERNAS	
		baja	alta
ECONOMIAS EXTERNAS	baja	Taller Aislado	Industria de proceso
	alta	Red de Producción Disintegrada	Sistema de cadena de montaje a gran escala

Fuente: Elaboración propia.

I

Los casos representativos son, entonces: a) los talleres aislados (sirven a mercados limitados), b) la industria de proceso (con mercados indivisibles), c) la producción en red des integrada (con una extensa división social del trabajo e intensas relaciones de transacción), d) sistema de cadenas de montaje a gran escala (con altos niveles de integración vertical y abundantes proveedores directos e indirectos).

Los complejos industriales caracterizados por una gran cantidad de relaciones, especialmente si son pequeños en escala y cambian rápidamente en el espacio y en el tiempo, tendrán una tendencia a converger alrededor de un centro territorial de gravedad, formándose un conjunto de empresas. En estos casos, las economías externas creadas a través de la desintegración se transforman en economías de aglomeración. Productores sin este tipo de relaciones de transacción serán, relativamente, independientes desde el punto de vista de la localización. Los dos primeros tipos del sistema de producción obedecen, por lo tanto, a patrones geográficos dispersos, mientras que los dos segundos se encuentran en modelos de tipo *cluster*.

Siguiendo los mismos criterios, es posible observar diferentes combinaciones de sistemas productivos utilizando distintas variables claves en la organización de la producción, como son los modelos de localización (o, mejor, la organización territorial de la producción) y formas de redes (o formas de relaciones entre empresas). Esto producirá los resultados que pueden observarse en el Cuadro 2, con la dicotomía entre las tipologías de organización de la producción basadas en ligazones de colaboración (como sería el sistema de pequeñas empresas --distritos industriales y áreas-sistema-- de Prato, Vigevano o Carpi, en Italia) y las tipologías apoyadas en relaciones de jerarquía entre las empresas, concentradas geográficamente (como el sistema de cadenas de montaje, a gran escala, seguido por Fiat en Italia, especialmente durante los años cincuenta y sesenta), o dispersas, con alta descentralización de la producción, como el modelo de Benetton.

Cuadro 2

Tipologías de sistemas de producción, clasificados en función de redes entre las empresas y de los modelos de localización

		REDES ENTRE EMPRESAS	
		Redes jerárquicas	Uniones cooperativas
ORGANIZACION TERRITORIAL DE LA PRODUCCION	<i>Agglomeración</i>	Sistema de cadena de montaje a gran escala	Sistema de pequeñas empresas (distrito industrial)
	<i>Producción dispersa</i>	Descentralización de la producción con una empresa madre dominante	Acuerdos de colaboración estratégicos

No obstante, los resultados de la localización y las formas de organización de la producción están condicionados también por otros factores diferentes, como la disponibilidad de recursos, las características del mercado de trabajo local, el sistema de intervención política o las formas de regulación social. Todo esto nos muestra la necesidad de individualizar las variables estratégicas para la organización de la producción que conducen a diferentes tipologías de los modelos locales de desarrollo.

Es importante resaltar, en este momento, que cada tipo de sistema puede desarrollarse, en el transcurso del tiempo, en una dirección inesperada; a veces, incluso, se transforma en otro sistema. Ejemplos actuales son el cambio de la industria cinematográfica en Los Ángeles, que ha pasado de ser una industria de cadena de montaje, a gran escala, a un sistema en red des integrado (Storper y Christ-

opherson 1987); las transformaciones de los segmentos de la industria del calzado estadounidense y británica, que a principios de este siglo, ha pasado de una producción en red desintegrada a algo bastante parecido a una industria de proceso, o el cambio de la industria italiana del automóvil que, durante los años setenta y ochenta, ha pasado de una industria de cadena de montaje, a gran escala, a una organización dispersa de la producción, con relaciones jerárquicas entre las plantas y las empresas.

Todo esto no solamente significa que estamos en presencia de una pluralidad de modelos locales de desarrollo, sino también que no existen modelos predeterminados del desarrollo o, en otros términos, que no pueden establecerse leyes generales de transformación.

Con esta clase de ejercicio sólo podemos referirnos a posibilidades estructuradas de la organización de la producción. Estas posibilidades se definen, en realidad, y se realizan únicamente cuando se constituyen en la forma de sistemas institucionales y tecnológicos específicos, histórica y geográficamente.

Entre los factores que afectan las posibilidades de organización de la producción podríamos incluir, por ejemplo, el siguiente conjunto de variables (Garofoli, 1991a; Scott y Storper, 1990):

- a) la estructura económica y la organización productiva (el grado de especialización/diversificación de la economía local, tamaño de plantas, existencia o ausencia de ligazones de producción local entre las empresas);
- b) los sistemas tecnológicos (modalidades de introducción y difusión de innovación);
- c) el mercado laboral y las relaciones industriales (estructura del empleo, procedencia de los trabajadores, formación profesional);
- d) los actores sociales y la estructura social (empresas locales vs. empresas externas, estructura social y predominio de relaciones productivas previas, reproducción de habilidades y capacidades empresariales, de gestión, cultura y normas);
- e) la estructura del mercado y de las formas de competencia;
- f) el sistema de información;
- g) las instituciones de regulación.

Las varias combinaciones de este conjunto de variables pueden ayudarnos a construir una tipología de modelos locales de desarrollo o de diferentes modos de organización productiva (Garofoli 1990 y 1991 a; Harrison y Storper 1990). Lo que es importante no es la capacidad de construir una tipología exhaustiva de sistemas productivos, sino la posibilidad de acentuar la coexistencia,

en las mismas fases históricas, de diferentes modelos de organización de la producción.

Parece, en cualquier caso, bastante importante reflexionar, con mayor detalle, sobre los modelos de desarrollo endógeno porque, en estos casos, hay una alta posibilidad de controlar, localmente, los procesos de desarrollo y mejorar las oportunidades para la política económica local.

Un modelo de desarrollo endógeno capaz de garantizar la autonomía del proceso de transformación del sistema económico local y que sea relativamente sostenible, debe basarse en características locales y en la habilidad para controlar ciertas variables fundamentales. En particular, parecería estar fundamentado en Garofoli (1991 a y 1992a):

- 1) el uso de los recursos locales (trabajo, capital acumulado históricamente, empresariado, conocimiento específico de los procesos de producción, tareas profesionales específicas y recursos materiales);

- 2) la habilidad de controlar, localmente, los procesos de acumulación;

- 3) la capacidad para innovar;

- 4) la existencia de (y la habilidad para desarrollar) interdependencias productivas, intrasectoriales e intersectoriales, a nivel local.

El desarrollo endógeno no significa una "economía cerrada", incluso si muchas de las afirmaciones que figuran en las contribuciones a este tema subrayan la importancia de concentrarse en la expansión del mercado interno (regional e interregional), y la conveniencia de abastecerse mediante la producción local. El objetivo es resolver los problemas particulares del área, satisfaciendo las necesidades básicas de las comunidades locales (Friedman y Weaber 1979; Stohr 1984) mediante la elección de estrategias de protección económica selectiva y de "cierre territorial", que permitieran la continua expansión del uso de los recursos locales (especialmente, trabajo) en contraposición al fetichismo del crecimiento económico y la eficiencia (Friedman y Weaber 1979, p.195).

Desarrollo endógeno significa, en efecto (Garofoli 1992a), la capacidad para transformar el sistema socio-económico; la habilidad para reaccionar a los desafíos externos; la promoción de aprendizaje social; y la habilidad para introducir formas específicas de regulación social a nivel local que favorecen el desarrollo de las características anteriores. Desarrollo endógeno es, en otras palabras, la habilidad para innovar a nivel local.

4. Sistemas productivos locales: el caso de los sistemas de pequeñas empresas

Entre los modelos de desarrollo endógeno vamos a tratar ahora los sistemas locales de pequeñas empresas que representan los casos más interesantes, especialmente porque ellos representan la "sublimación" del modelo de especialización flexible.

Como ya se ha argumentado, la relación entre la economía y el *milieu* económico y, en el marco estrictamente de las relaciones económicas, las relaciones entre las empresas son elementos determinantes de los modelos de desarrollo local.

Si limitamos el análisis a las relaciones económicas, parece posible identificar las siguientes características estructurales del distrito industrial o de las áreas-sistemas (Garofoli 1981, 1983a, 1992b):

1. Una notable especialización productiva a nivel local causada por la excesiva presencia de una industria o un sistema de producción que une varias industrias a la vez y sectores relacionados con el ciclo productivo del producto típico local.

2. La producción del sistema local es bastante importante, teniendo una cuota significativa de la producción nacional, y a veces internacional, del producto específico o sector.

3. Un nivel elevado de división del trabajo entre empresas del sistema productivo local que ocasiona relaciones *input-output* muy cercanas, intrasectorial e inter-sectorial. La alta integración horizontal de la producción depende de los bajos costes de transacción entre las empresas locales.

4. El gran número de agentes locales (la "pluralidad de protagonistas") y la ausencia de un líder o empresa dominante. Esto impide la formación de un mercado monopolístico de la subcontratación, evitando un excesivo poder de negociación de las empresas "madre" y conduce a la adopción difusa de comportamiento "práctica y error". Esto implica una mayor probabilidad de que, al menos, algunos actores encuentren soluciones satisfactorias para los problemas económicos y los demás les imiten inmediatamente.

5. Una notable especialización de la producción a nivel de la empresa y planta que limita el campo de actividad, estimula la acumulación de conocimientos especializados, facilita la introducción de nuevas tecnologías y, eventualmente, aumenta, a través del incremento de la productividad del trabajo, la autonomía económica de las empresas y de los subsistemas en el área.

6. La existencia de un sistema eficiente de transmisión de la información a nivel local, que garantiza la circula-

ción rápida de información con respecto a los mercados, las tecnologías alternativas, las nuevas materias primas, los componentes y productos intermedios, el nuevo *marketing* comercial y las técnicas financieras y comerciales. Esto ayuda a la transformación del conocimiento de cada actor individual dentro de la "herencia económica común" del área.

7. El alto nivel de habilidades de los trabajadores del área, cómo resultado de una sedimentación histórica de conocimientos de las tecnologías aplicadas.

8. El incremento de las relaciones "cara a cara" entre actores económicos (especialmente entre proveedores y usuarios de productos intermedios, maquinaria y servicios a las empresas). Ello facilita la difusión de las mejoras organizativas y tecnológicas que aumentan la eficiencia, ante todo, del sistema local.

La importancia del modelo basado en el sistema de pequeñas empresas y del análisis de este modelo para un nuevo enfoque teórico sobre el desarrollo reside en los siguientes puntos que han surgido de la investigación:

a) el papel crucial de las economías externas existentes en el territorio, que significa la capacidad para reproducir localmente conocimientos específicos, tareas profesionales y saber hacer que llevan a la posibilidad de utilizar diferentes formas de organización de la producción, sin tener en cuenta únicamente el coste de la mano de obra, del capital y del suelo.

b) la existencia estructural, en este sistema, de un equilibrio permanente entre competencia y cooperación de las empresas, es decir, existencia de normas y reglas que llevan a una fuerte reducción en los costes de transacción entre las empresas.

e) la existencia de un equilibrio entre las reglas del mercado y las de regulación social a nivel local; esto es, introducción de instituciones específicas para superar algunos tipos de fallos del mercado y para considerar la necesidad y el valor de la solidaridad social.

Asimismo, debemos considerar que el modelo basado en el sistema de pequeñas empresas es, en todo caso, un modelo dinámico, o sea, las condiciones de supervivencia del sistema están cambiando en el tiempo. Entonces, parece necesario reflexionar sobre las variables estratégicas que permiten el fortalecimiento de los sistemas productivos locales.

Las condiciones para sobrevivir cambian permanentemente. El sistema de pequeñas empresas es un modelo

de cambios continuos y no una mera adaptación, tanto en las relaciones dentro del área (relaciones entre empresas, interrelaciones con el *milieu* económico y con las instituciones) como en aquéllas con las fuerzas externas (el mercado, las otras áreas competitivas, los otros sistemas territoriales). Todo esto tiene consecuencias obvias sobre el lugar que ocupa el sistema local en la división territorial del trabajo. Cambio e innovación son, por lo tanto, las condiciones para que sobreviva el sistema de pequeñas empresas. En esta situación, es necesario transformar el sistema local, lo que requiere la habilidad de entender la posición relativa del sistema local y de predecir el escenario a medio y largo plazos. Es difícil para las pequeñas empresas tener esta habilidad, de manera individual, por lo que resulta obvio que es necesario tomar decisiones a nivel de asociaciones de empresas. Las políticas económicas locales son las llamadas a obtener mayores ventajas de las relaciones entre instituciones locales y la economía local.

La condición fundamental para el fortalecimiento del sistema productivo local es el logro de una estructura "sistémica" creciente que refuerce las ligazones económicas entre empresas y la relación con el *milieu* económico, de modo que las características específicas locales lleguen a ser el factor más importante en la localización y el desarrollo.

Las variables cruciales para el fortalecimiento de un sistema local son endógenas (controladas dentro del área) y exógenas. Entre las variables que se pueden controlar dentro del sistema local, podemos recordar (Garofoli 1984b y 1992):

a) Las innovaciones tecnológicas y organizativas, las cuáles (en los sistemas de pequeñas empresas) toman, cada vez más, las características de un procesos continuo (con un gran número de cambios tecnológicos, todos ellos pequeños, acumulativos e interdependientes); y luego un proceso incremental de innovación (a la manera de Rosenberg) y no con grandes saltos (a la manera de Schumpeter). La innovación tecnológica en los sistemas locales no sólo es el resultado de un procesos de difusión territorial sino que, muy a menudo, es el producto mismo del sistema local con la introducción de técnicas originales, especialmente cuando las máquinas herramienta son el producto local. El movimiento de la frontera tecnológica es, por lo tanto, crucial para la consolidación y supervivencia del sistema local.

b) El sistema de información. Una rápida y eficiente circulación y difusión de la información, un conocimiento oportuno de los mercados, la difusión de la información

sobre tecnología y de los factores de producción son, de hecho, la base de una valoración correcta de las perspectivas de desarrollo para las empresas locales.

c) La habilidad para controlar el mercado. La fortaleza de la capacidad del sistema de pequeñas empresas es uno de los factores cruciales para conseguir la autonomía de los distritos industriales y, al mismo tiempo, una oportunidad permanente para la introducción de nuevos productos.

d) Las formas de regulación social, las cuales operan fuera del mercado y dependen de una integración útil entre las instituciones y la economía local (Sabel, Zeitlin 1982 y 1985; Zeitlin 1985). Es suficiente pensar en el papel crucial que, para el desarrollo de las empresas y el sistema local, pueden desempeñar los sistemas de control y calidad, los centros tecnológicos, los centros de servicios a las empresas establecidos sobre la base de acuerdos entre las administraciones locales, las instituciones locales y los consorcios de empresas. Los centros de formación profesional e instituciones, por otra parte, regulan la competencia entre las empresas, favoreciendo las formas basadas en nuevos productos y procesos, más que la competencia basada en la disminución de los costes e, indirectamente, la de los de la mano de obra, es decir, sin una brutal guerra de precios.

Concluyendo, es posible señalar que algunos puntos teóricos bastante importantes quedan fuera de este tipo de investigación, y particularmente:

a) el papel crucial que desempeñan las economías externas (principalmente las ligadas a la existencia de especificidades locales estratégicas-conocimientos técnicos y profesionales, relaciones entre las empresas, formas locales de regulación social);

b) la escasa importancia de las economías de escala (el tamaño óptimo mínimo se debe definir, como mínimo, al nivel de cada fase del proceso productivo y no a nivel de las plantas);

c) la importancia de los costes de transacción (que se reducen bastante en el sistema de pequeñas empresas de acuerdo con las estrechas uniones entre empresas locales y la relación de colaboración difusa);

d) el papel de la diferenciación de los productos y las diferentes formas de competir;

e) la crisis de las interpretaciones dualísticas (principalmente, ligadas a la idea de que empresa pequeña es sinónimo de sector atrasado), debido al descubrimiento de la capacidad difusa para innovar de las pequeñas empresas, especialmente, en los sistemas de pequeñas empresas.

Todo esto significa que el territorio (o *milieu* local) está desempeñando un papel crucial en el proceso de desarrollo económico. De hecho, el *milieu* local es el lugar en el que rige:

a) la difusión de información (organización de un sistema de información que gobierne los flujos de información sobre técnicas de producción, mercados de salida, otros puntos estratégicos); b) la organización de la producción (causada por la división social de trabajo entre las empresas locales); e) el mercado de trabajo local (con la introducción de relaciones industriales específicas); d) la reproducción de las habilidades profesionales y "saber hacer"; e) las formas locales de regulación social (gobernanza socio-institucional).

Esto significa que territorio (y *milieu* local) abarca las siguientes esferas: información, producción, mercado de trabajo y gobernanza socio-institucional.

5. El equilibrio entre el mercado y el Estado: las políticas económicas locales

Las economías externas y las especificidades locales de la organización de la producción se deben principalmente a las transacciones interempresariales, innovación tecnológica, organización del mercado de trabajo local y reestructuración. Porque estos temas no pueden regularse exclusivamente a través de las relaciones de mercado y porque la competitividad local depende, en gran medida, de la capacidad para mantener las economías externas y las ventajas locales específicas, parece importante reflexionar sobre los fallos del mercado en estas esferas e individualizar los campos específicos de la intervención económica local.

Las transacciones interempresariales son bastante importantes no sólo para la reducción de los costes de transacción, sino también para el aumento de la división social del trabajo dentro del área local (que estimula la formación de nuevas empresas). La aglomeración es una estrategia de localización, seguida, frecuentemente, por los productores, ya que la proximidad se traduce en bajos costes de transacción y en amplias oportunidades para igualar las necesidades y las capacidades. Pero la aglomeración a solas no conduce, necesariamente, a la formación de interrelaciones de transacción eficientes, porque existen fuerzas poderosas que podrían trabajar en contra de este fenómeno. Por ejemplo, la ruptura de los intercambios de información ocurre cuando una parte mantiene información privilegiada que puede negociarse al mejor postor (por ejemplo, cuando la información del

subcontratista es asimétrica con la de la empresa principal) o en caso de desconfianza entre las empresas locales (Scott y Storper 1990).

Todos estos problemas pueden controlarse mediante infraestructuras institucionales o prácticas sociales, que permitan aumentar los intercambios de información y la confianza a nivel local (y limitar la probabilidad de comportamientos oportunistas, que beneficien a los que los practiquen).

Tipos similares de infraestructura facilitan los intercambios de información técnica. En el área de la innovación tecnológica, de hecho, abundan los fallos de mercado. Algunas empresas, en la búsqueda de beneficios, tienden a desinvertir en muchas formas de productos y desarrollo de procesos; además, en muchos sectores críticos, los *inputs* de investigación básica provienen de sectores no lucrativos o están subvencionados mediante incentivos públicos. Las innovaciones tecnológicas se producen, frecuentemente, en lugares limitados: el *stock* de conocimiento y capital humano en el que se basan los cambios tecnológicos, tienden a concentrarse en la mano de obra especializada que se localiza en un pequeño número de lugares.

Los fallos de mercado pueden limitar la capacidad de la industria para realizar actividad innovadora. Es suficiente recordar el miedo de las PYMEs a invertir en proyectos a largo plazo o el nivel insuficiente de recursos financieros de las empresas líderes técnicamente, pero pequeñas en tamaño. Instituciones locales específicas (como los centros tecnológicos) son, a veces, necesarias para superar alguno de estos fallos del mercado.

Un área adicional para la intervención económica local es el mercado de trabajo local. Los mercados locales de trabajo dependen para su funcionamiento efectivo, del desarrollo y circulación de la información. Esto es particularmente relevante en los mercados de trabajo asociados con sistemas productivos en los que están cambiando, rápidamente, las oportunidades de empleo así como también la cantidad y la calidad de la información.

La transmisión de información sobre la oferta de puestos de trabajo puede verse obstaculizada, severamente, por la falta de canales de transmisión de la información. Frecuentemente, además, si la formación no está bien planificada y organizada es fácil notar una oferta insuficiente de mano de obra cualificada. El apoyo institucional, mediante centros de empleo, puede ser una condición necesaria para conseguir la cualificación de la mano de obra y dotarse de servicios de recualificación.

En este sentido, es posible concluir con Scott y Storper (1990) que el desarrollo económico regional está abierto

a múltiples iniciativas que dependen de la interrelación entre las fuerzas económicas y las políticas del lugar.

La atención a las instituciones locales y a la cultura local es, por lo tanto, un tipo de respuesta a los fallos del mercado, debidos a la presencia de externalidades e información imperfecta. La idea de que la reproducción del sistema económico no se pueda producir con éxito, si se carece de Agencias y de la acción colectiva, se mantiene no sólo al nivel de la economía nacional, sino también (y, particularmente) al nivel de la economía local y de los sistemas productivos locales.

Los fallos del mercado en la creación y la transferencia de tecnología, en la provisión de servicios de gestión a las PYMEs y en la formación de la mano de obra, son, relativamente, frecuentes. En algunas áreas de aglomeración de producción flexible, se han realizado esfuerzos institucionales para enfrentarse a estos problemas mediante la provisión de actividades de investigación financiadas públicamente, agencias de servicios de gestión e instituciones de formación, muy a menudo con la cooperación (en planificación, financiamiento, seguimiento, gestión y control) de actores privados y colectivos, como empresarios, asociaciones o consorcio de empresas (respecto a la experiencia italiana, los casos de Citer en Capri, de Città Studi Biella, de Cil y Sistemas de Formación Profesional en Lecco).

6. Conclusiones

En este trabajo se ha expuesto cómo las instituciones locales y los actores colectivos (privados, como los consorcios de empresas, y públicos, como los órganos de la administración) podrían intervenir para fortalecer los elementos de éxito (y para reducir los puntos débiles) del sistema productivo local, a través de la introducción de herramientas específicas que apoyan la economía local y que resuelven, por ejemplo, los problemas surgidos por los fallos de mercado. Esto significa no sólo la introducción de formas específicas de regulación social local, sino también la constitución de uniones informales entre el sistema productivo y la sociedad local.

Igualmente, las instituciones locales y los actores colectivos deberían intervenir para la formación de redes de colaboración entre diferentes áreas y regiones a nivel nacional, pero, en particular, a nivel internacional. Por supuesto, es más fácil encontrar problemas comunes para áreas que pertenecen a diferentes países que, a menudo, para áreas dentro de un mismo país o región.

Cuando seamos capaces de rebatir y superar la ideología de la competencia interregional (que ha sido dominante a lo largo de los años ochenta y que se basa en

la hipótesis de "juego suma cero"), cuando se acepte la idea del proceso de desarrollo basado en la "valorización" de los recursos inutilizados o mal empleados (Hirschman 1958) con el fin de hacer frente a las necesidades sociales todavía no satisfechas, entraremos en un escenario completamente diferente. En este caso, el escenario del desarrollo regional debería cambiar radicalmente y las experiencias hasta ahora realizadas en un área podrían ser de gran interés y utilidad para otras áreas con una estructura productiva similar o con problemas parecidos. Ejemplos actuales de esta clase de cooperación se encuentran en los programas de transferencia

de tecnología y de conocimientos, principalmente con tecnologías intermedias más adecuadas para regiones menos desarrolladas y países basados en pequeñas empresas, gestionadas a nivel local --como es el caso francés en Savoy y Doubs, que cita Courlet (1992)--, en programas de transferencia de formación laboral organizados en varios distritos italianos basados en sistemas de pequeñas empresas (como la experiencia de Citer en Capri), en la constitución de "círculos de calidad" de los sistemas productivos locales con grupos de discusión interregionales (como es el caso de los acuerdos de cooperación entre los distritos industriales de Cluses y Lecco).

Bibliografia

- Becattini, G (1979): *'Del settore industriale al distretto industriale. Alcune considerazioni sull 'unità di indagine dell economia industriale.'* *Rivista di Economia e Politica Industriale*, vol.5, n 1, enero-abril, pp.7-21, (traducido al catalán en *Revista Económica de Catalunya*, n 1).
- Becattini, G., ed. (1989): *Modelli locali di sviluppo*. II Mulino, Bolonia.
- CCE (1981): *The Mobilization of Indigenous Potential*. Internal documentation of regional policy in the Community, Bruselas, no. 10, septiembre.
- Courlet, C. y Pecqueur, B. (1991): "Local industrial systems and externalities: an essay in typology." *Entrepreneurship and Regional Development*, vol.3, no 4, October-December.
- Courlet, C. (1992): "Local industrial policies in favour of small and medium-sized firms: the French case." En: Garófoli, G. (ed.) *Endogeneous development and Southern Europe*, Aldershot, Avebury.
- Friedmann, J. Y Douglass, M. (1975): *Agropolitan Development: Towards a New Strategy for Regional Development in Asia*. United Nations Centre for Regional Development, Nagoya (Japan), November.
- Friedmann, J. Y Weawer, C. (1979): *Territory and Function: The Evolution of Regional Planning*. E. Arnold Publication, Londres (traducción en castellano por el Instituto de Administraciones Locales, Madrid).
- Friedrichs, G. (1982): "Microelectrónica e microeconomía." En: Friedrichs, G.; Shaff, A., *Rivoluzione microelettronica*. Informe para el Club de Roma, Mondadori, Milán.
- Garófoli, G (1981): "Lo sviluppo delle «aree periferiche» nella economia italiana degli anni settanta." *L'Industria* II, no 3, julio-sept., pp. 391-404.
- Garófoli, G. (1983a): *Industrializzazione diffusa in Lombardia*, I. Re. R., Franco Angeli, Milán.
- Garófoli, G (1983d): "Sviluppo Regionale e Ristrutturazione Industriale: il Modello Italiano degli Anni '70." *Rassegna Economica*, XLVII, no 6, November-December.
- Garófoli, G (1984a): "Diffuse Industrialization and Small Firms: The Italian Pattern in the 70s." En: Hudson, R. (ed.) *Small Firms and Regional Development*. Institute for Transport, Tourism and Regional Economy, Copenhagen School of Economics and Business Administration, publication, no 39, Copenhagen.
- Garófoli, G. (1984b): "Modelli locali di sviluppo." Comunicación presentada al 25th Scientific Meeting of the Società Italiana degli Economisti, Roma, noviembre (publicado en Becattini, 1989).
- Garófoli, G (1989): "Modelli Locali di Sviluppo: i sistemi di piccola impresa." En: Becattini, G.(ed.) *Modelli Locali di Sviluppo*. II Mulino, Bologna.
- Garófoli, G (1990): "Local Development Pattern and policy Implications." En: Konsolas, N.(ed.) *Local Development*. Regional Development Institute, Athens.
- Garófoli, G (1991a): *Modelli locali di sviluppo*. Franco Angeli, Milano.
- Garófoli, G (1991 b): "The Italian Model of Spatial Development in the 1970s and 1980s." En: Benko, G., Dunford, M. (eds.). *Industrial Change & Regional Development*. Belhaven Press, London.
- Garófoli, G, ed.(1992a): *Endogenous Development and Southern Europe*. Avebury, Aldershot.
- Garófoli, G (1992b): "Les systèmes de petites entreprises: un cas paradigmatique de développement endogène." En: Benko, G, Lipietz, A. (eds.). *Les régions qui gagnent*. PUF, Paris.
- Garófoli, G (1992c): "Les systèmes de production." En: Ganne, B. *Développement local et ensemble de pme*. GLYSI.
- Harrison, B. Y Stoper, M. (1990): "Flexibility, Hierarchy and Regional Development The Changing Structure of Industrial Production Systems and Their Forms of

Governance in fue 1990s." School of Architecture and Planning, University of California at Los Angeles, *workingpaper*, January.

Hirschman, A.O. (1958): *The Strategies of Economic Development*. Yale University Press, New Haven.

Instituto del Territorio y Urbanismo (1987a): *Areas rurales con capacidad de desarrollo endógeno*. MOPU, Madrid.

Pecqueur, B. (1989): *Le développement local model ou modele?* Syros/Alternatives, París.

Sabel, C. y Zeitlin, J. (1982): "Alternative storiche alia produzione di massa." *Stato e mercato*, nro 5, agosto.

Sabel, C. y Zeitlin, J. (1985): "Historical Alternatives to Mass Production: Politics, Markets and Technology in Nineteenth Century Industrialisation." *Past and Present*, no 108, agosto.

Scott, A.J. Y Storper, M. (1990): *Regional Development Reconsidered*. The Lewis Center for regional Policies Studies, University of California - L.A., working paper no 1, Los Angeles, December.

Scott, A.J. (1986): "Industrial Organization and Location: División of Labour, the Firm and Spatial Process." *Economic Geography*, nro 3, July.

Stohr, W.B. (1978): "Center-Down-and-Outward Development versus Periphery-up-and-Inward Development: A Comparison of Two Paradigms." LLV.R.S., University of Economics, Viena.

Stohr, W.B. (1981): "Development from below: the Bottom-up and Periphery-Inward Development Paradigm." En: Stohr, W.B. y Taylor, D.R.F. (eds.). *Development from above or below? The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries*. J.Wiley & Sons Ltd., Chichester.

Stohr, W.B. (1984): »La crise économique demande-telle de nouvelles stratégies de développement regional?« En: Aydalot, Ph.(ed.). *Crise & espace*. Economica, París.

Vázquez Barquero, A. (1988b). *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*. Pirámide, Madrid.

Zeitlin, J. (1985): »Distretti industriali e struttura industriale in prospettiva storica.« En: Innocenti, R. (ed.). *Piccola città & piccola impresa*. Franco Angeli, Milán.