



UNIVERSITAT DE
BARCELONA

La nueva política regional: el papel de los gobiernos locales

Montserrat Termes

ADVERTIMENT. La consulta d'aquesta tesi queda condicionada a l'acceptació de les següents condicions d'ús: La difusió d'aquesta tesi per mitjà del servei TDX (www.tdx.cat) i a través del Dipòsit Digital de la UB (diposit.ub.edu) ha estat autoritzada pels titulars dels drets de propietat intel·lectual únicament per a usos privats emmarcats en activitats d'investigació i docència. No s'autoritza la seva reproducció amb finalitats de lucre ni la seva difusió i posada a disposició des d'un lloc aliè al servei TDX ni al Dipòsit Digital de la UB. No s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX o al Dipòsit Digital de la UB (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant al resum de presentació de la tesi com als seus continguts. En la utilització o cita de parts de la tesi és obligat indicar el nom de la persona autora.

ADVERTENCIA. La consulta de esta tesis queda condicionada a la aceptación de las siguientes condiciones de uso: La difusión de esta tesis por medio del servicio TDR (www.tdx.cat) y a través del Repositorio Digital de la UB (diposit.ub.edu) ha sido autorizada por los titulares de los derechos de propiedad intelectual únicamente para usos privados enmarcados en actividades de investigación y docencia. No se autoriza su reproducción con finalidades de lucro ni su difusión y puesta a disposición desde un sitio ajeno al servicio TDR o al Repositorio Digital de la UB. No se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR o al Repositorio Digital de la UB (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al resumen de presentación de la tesis como a sus contenidos. En la utilización o cita de partes de la tesis es obligado indicar el nombre de la persona autora.

WARNING. On having consulted this thesis you're accepting the following use conditions: Spreading this thesis by the TDX (www.tdx.cat) service and by the UB Digital Repository (diposit.ub.edu) has been authorized by the titular of the intellectual property rights only for private uses placed in investigation and teaching activities. Reproduction with lucrative aims is not authorized nor its spreading and availability from a site foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository. Introducing its content in a window or frame foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository is not authorized (framing). Those rights affect to the presentation summary of the thesis as well as to its contents. In the using or citation of parts of the thesis it's obliged to indicate the name of the author.

HJ
9105
T27
1988
UNIVERSIDAD DE BARCELONA
Facultad de Ciencias Económicas

LA NUEVA POLITICA REGIONAL
El papel de los gobiernos locales

*Tesis doctoral dirigida por el
Dr. Antón COSTAS y presentada
por Montserrat TERMES para
obtener el grado de Doctor
en Ciencias Económicas*

BIBLIOTECA DE LA UNIVERSITAT DE BARCELONA



0700845518

INDICE

Agradecimientos

Introducción

Capítulo 1- LA POLITICA REGIONAL TRADICIONAL

1.1 La política regional tradicional. Aspectos generales.	2
1.2 Los objetivos de política regional tradicional	7
1.3 Teorías convencionales del crecimiento regional.	12
1.3.1 Modelos de corte neoclásico	16
1.3.2 Modelos de corte Keynesiano	18
1.3.3 Modelos de corte institucional	20
1.4 Instrumentos de la política regional tradicional	26

Capítulo 2- CAMBIOS EN LA CONCEPCION DE LA POLITICA REGIONAL TRADICIONAL

2.1 Condiciones económicas de las teorías tradicionales del desarrollo regional	35
2.2 Modificación en las condiciones econó- micas	37
2.3 Nuevas condiciones económicas	39
2.4 De la concepción funcional a la concep- ción territorial.	42
2.4.1 La planificación descentralizada	47
2.5 Conclusiones	51

Capítulo 3 LA NUEVA POLITICA REGIONAL

3.1 Teorías del crecimiento endógeno	54
3.2 Instrumentos de la nueva política regional	65
3.3 Estrategias de la política regional	73
3.3.1 Política regional orientada al fomento de la innovación	74
3.3.2 Política regional orientada al fomento de los servicios	80
3.3.3 Política regional orientada al mercado de trabajo	83
3.4 España y la nueva política regional	87
3.5 Conclusiones	93

Capítulo 4 EL NUEVO ROL DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES

4.1 La intervención local	96
4.2 El Desarrollo Económico Local (DEL).	
Aspectos generales	103
4.2.1 Concepto de DEL	104
4.2.2 La política de DEL	109
4.2.3 Evaluación de algunas políticas de DEL	118
4.3 Estrategias de DEL	121
4.3.1 Desarrollo basado en la comunidad local	122
4.3.2 Desarrollo de la localidad	124
4.3.3 Desarrollo de los recursos humanos locales	125
4.3.4 Desarrollo de las empresas locales	127
4.4 El caso español	129
4.5 Conclusiones	138

Capitulo 5- EL PAPEL DE LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS EN
LOS PROCESOS DE DESARROLLO LOCAL. Instrumentos
generales para su promoción por parte de los
gobiernos locales en los países de la OCDE.

5.1 Centros de empresa	146
5.1.1 Viveros de empresa	148
5.1.2 Parques tecnológicos y científicos	152
5.1.3 Otros centros	161
5.1.4 Resultados	162
5.2 El Capital Riesgo	164
5.2.1 El sector público y el capital riesgo	169
5.2.2 Resultados	174
5.3 Las Agencias de desarrollo	176
5.3.1 El Agente de Desarrollo Local	181
5.3.2 Resultados	185
5.4 Conclusiones	186

Capitulo 6- EL CASO DE BARCELONA

6.1 Perfil económico de la ciudad	192
6.2 Iniciativas S.A (y sus participadas)	196
6.2.1 Barcelona Impuls S.A.	212
6.2.2 Barcelona Activa S.A.	215
6.3 La Ponència per al Desenvolupament Econòmic i Social (PDES)	218
6.4 Parc Tecnològic del Vallés	221
6.4.1 Polígono Industrial	323
6.4.2 Centro de empresas de nuevas tecnologías (BTC)	224
6.4.2.1 Oficina de Desarrollo Y Formación Empresarial	

6.4.2.2 Oficina Tecnológica	
6.4.3 Instituto de Tecnología	226
6.5 Conclusiones	229
Capitulo 7- RESUMEN Y CONCLUSIONES	232
Bibliografía	240

En el curso de la redacción de esta tesis doctoral, he pasado por fases de decaimiento, de no saber por dónde seguir. Por suerte el recuerdo es sólo para los buenos momentos.

Debo agradecer a D. Fabián Estapé la ayuda que me ha prestado y el ánimo que me ha proporcionado. Junto a él, debo dar las gracias a los miembros del Tribunal, los profesores José Luis García Delgado, José M^a Serrano, Josep Piqué y, muy especialmente, Elena Giráldez por el tiempo que les he hecho perder y por la dedicación que me han prestado.

Mención aparte merece el director de esta tesis, Antón Costas, que me ha dado todo su apoyo en la elaboración de la investigación. Le agradezco su infinita paciencia y lo mucho que me ha enseñado, y espero haber aprendido, en el curso de esta investigación.

No quisiera olvidar a mis compañeros, Rosa Nonell, Germà Bel, Xavier Cuadras y Salvador Guillermo que han soportado mis dudas y vacilaciones en todo momento. Mucho le debo a quien me ha solucionado todos mis problemas informáticos, Francisco Ripoll. Tampoco puedo dejar de nombrar a Lupe Rodríguez que me ha ayudado en la resolución de los problemas administrativos.

Capítulo aparte es el apoyo prestado por mi familia que me ha dado la ilusión necesaria para ver la investigación materializada.

A ellos y a todos cuanto me han ayudado de una forma u otra doy mis más sinceras gracias.

Quisiera, para finalizar, señalar que cualquier error u omisión que aparezca en esta investigación está bajo mi única responsabilidad.

INTRODUCCION

En el origen de esta tesis doctoral está el estímulo intelectual que para mí han significado diversos trabajos del profesor Estapé, publicados con anterioridad a la crisis económica de los setenta, sobre la naturaleza de los desequilibrios económicos regionales, sobre las percepciones sociales acerca de las causas y consecuencias de estos desequilibrios y sobre las formas de concebir las intervenciones públicas correctoras.

Mi preocupación se dirigió, entonces, a analizar que es lo que ha ocurrido con posterioridad a la crisis económica de los setenta. Es decir, en qué medida se han modificado tanto la explicación teórica de estos desequilibrios, como las políticas públicas orientadas a corregirlos.

Este análisis parte de una hipótesis inicial sobre el comportamiento de la política regional con posterioridad a la crisis, que queríamos contrastar. La crisis económica de los últimos años setenta y ochenta ha exigido a las políticas económicas estatales, concentrarse en la elaboración y aplicación de políticas macroeconómicas generales de estabilización y de ajuste estructural. La concentración de esfuerzos de las autoridades estatales en los aspectos de estabilización y ajuste de las economías nacionales ha dejado, parcialmente de lado, el atender a otros rasgos importantes de la crisis que se manifestaron de forma especial en el deterioro del entorno social, económico y hasta urbanístico de gran número de espacios locales, ya industrializados.

Este proceso de deterioro de amplias zonas y de abandono de las políticas estatales regionales ha

coincido, prácticamente en toda Europa, con un proceso de descentralización política hacia abajo; es decir, en beneficio de gobiernos regionales y locales.

Como consecuencia de ambos procesos -deterioro local y retraimiento de las políticas regionales del Estado, por un lado, y de descentralización política, por otro- los gobiernos locales se han ido transformando en agentes activos de promoción e intervención económica de sus entornos. Estas políticas locales de promoción económica están transformando la política económica regional tradicional, así como sus bases teóricas. Nuestra investigación se dirige a contrastar esta hipótesis.

La investigación está estructurada en tres partes. En la primera se aborda el estudio de la política regional tradicional, así como sus bases teóricas. Pretendemos con ello tener un punto de partida que nos permita comprender, después, la naturaleza e intensidad de las mutaciones que la crisis económica ha producido tanto en esas políticas regionales como en sus bases teóricas. En definitiva, se busca disponer de un "estado de la cuestión" en los inicios de la crisis.

La política económica clásica, que prevalece hasta la Primera Guerra Mundial, es la resultante de un predominio de las naciones europeas más adelantadas. En términos generales, esta política económica establece la superioridad del mercado sobre cualquier otro tipo de institución en lo que afecta al aumento del bienestar material de los pueblos. Tal como el profesor Estapé (*) señala, las bases teóricas

(*) ESTAPE, F. (1972), "El desequilibrio regional en España" en Ensayos sobre Economía Española. Ariel.

de esta economía clásica se encuentran estrechamente ligadas a la aparición de los Estados modernos. La nación era un conjunto uniforme, no podía escindirse.

Esta concepción política unitaria de la nación llevaba aparejada una concepción homogénea de su estructura económica y social, en la que no tenían cabida las desigualdades espaciales que no fuesen explicadas por deficiencias en la división del trabajo y en los incentivos a la movilidad de los factores. Como consecuencia, la política económica de inspiración clásica no presta atención particular a estos desequilibrios espaciales de la producción y de la renta y recomienda, como medicina general para evitar estas desigualdades, la movilidad de los factores productivos.

Pero, como ocurre con frecuencia, los hechos son tozudos y la evidencia de esos desequilibrios presiona en favor de acciones públicas "ad hoc".

El profesor Estapé señala, también, que en la mayor parte de países que se enfrentan a una situación heredada del particular proceso de industrialización que tuvo lugar a finales del siglo XIX e inicios del XX, se arbitraron diversos procedimientos para atenuar las diferencias económicas y para asegurar un desarrollo económico armónico.

En los estudios realizados se llegaba a la conclusión que las desigualdades económicas regionales eran mayores en las naciones pobres que en las ricas. Además de que al pasar al análisis dinámico, si bien estas desigualdades disminuían en las naciones europeas más ricas, en las pobres habían aumentado.

Surgen con posterioridad las teorías de Myrdal en 1957 y el complemento que representa la obra de Hirschman en 1958. El punto de partida consiste en el reconocimiento del

carácter inevitable de las desigualdades económicas regionales en las primeras fases del desarrollo económico. El desequilibrio del desarrollo, en el sentido espacial, es una consecuencia del proceso a través del cual tienen lugar las transformaciones económicas. Cuando se ha puesto en marcha y se ha consolidado el crecimiento de un "polo" o de una región, se ponen en movimiento una serie de fuerzas económicas que transmiten el progreso. Estas fuerzas pueden ser tanto favorables como adversas. Si los efectos polarizadores prevalecen sobre los efectos difusores, la desigualdad alcanzará proporciones graves. En este caso, habrá presiones que puedan conducir a la elaboración de una política económica que corrija la situación.

De esta forma se arbitraron, por parte de los gobiernos, multitud de instrumentos para intentar corregir los desequilibrios. El conjunto de estas acciones es lo que denominamos, en el trabajo, como política regional tradicional, cuyo estudio abordamos en el primer capítulo.

Sin embargo, como ya hemos apuntado, la crisis de los setenta ha venido a poner en cuestión tanto esas políticas regionales tradicionales como sus bases teóricas.

Las teorías convencionales no me permiten explicar ya la realidad actual. La caída del empleo en la industria manufacturera y la disminución de la movilidad geográfica de las empresas hace que la mano de obra y el capital no puedan actuar como mecanismos de compensación, tal como especifica el modelo neoclásico. De igual forma, deja de tener sentido el crecimiento polarizado y los núcleos o polos de desarrollo que debían ejercer un efecto de arrastre.

En la segunda parte de la investigación analizamos los cambios en la concepción de la política regional y el nuevo protagonismo de las autoridades locales.

Esta entrada de los gobiernos locales en la política de fomento económico no es nueva. Podría hablarse de una nueva etapa en el protagonismo de los gobiernos locales en España. En el siglo XIX tenían atribuciones de fomento que luego fueron perdiendo, básicamente, por falta de medios. Por ejemplo, la enseñanza y determinadas actividades de fomento económica eran competencia de los gobiernos locales. Con posterioridad y a causa del régimen centralista y de la desamortización que les dejó sin recursos propios, los gobiernos locales se convierten en meros gestores. Su campo económico se dirige a la provisión de ciertos servicios públicos y a gestionar los recursos, normalmente escasos, que se les otorgan. Es una total dependencia del gobierno central y de las subvenciones como forma de financiación.

Esta etapa parece haber llegado a su fin. Los gobiernos locales han adquirido un gran protagonismo a partir de la crisis y de la descentralización política operada en los últimos años que los está transformando en agentes esenciales de las nuevas políticas regionales.

El cambio se nota ya en la orientación de la política regional. La política regional está buscando su papel cara a los cambios económicos, estructurales, sociales y los débiles crecimientos nacionales. La política regional estatal ha perdido protagonismo y deja de ser uno de los ejes centrales de las políticas gubernamentales. En su sustitución han venido, además de los gobiernos regionales, los desequilibrios que ha conllevado la crisis en el mercado de trabajo y en el sector industrial. De una forma débil al principio y enérgica después, las administraciones locales están tomando la iniciativa en la mejora de las condiciones de oferta de la economía local. La falta de recursos financieros y de conocimientos no es óbice para que acepten el riesgo.

La falta de medios financieros junto a otros aspectos intrínsecos a la crisis está llevando a una actuación, básicamente, por el lado de la oferta de la economía. Se prima la preparación, la formación, la gestión y la innovación. La información asume un papel capital en todo el entramado. Las iniciativas aparecen en todos los países. Los recursos locales existentes se convierten en los ejes de trabajo, de recuperación y de reactivación económica. Las estrategias hacia la innovación, hacia las pequeñas y medianas empresas, hacia la formación, van tomando cuerpo.

Este movimiento de base está propiciando la elaboración de teorías que avalan esta idea. Las teorías del crecimiento endógeno, aunque no forman un cuerpo doctrinal, intentan explicar y formalizar estos cambios y este protagonismo del nivel regional y local.

No se excluye la inversión exterior, no se abandona la idea de crecimiento exógeno, sino que pierde protagonismo. Ya no es el motor del crecimiento regional y de reducción de las disparidades regionales. El objetivo primordial será el de movilizar el potencial endógeno, innovador y creativo.

Los gobiernos locales adecuan los instrumentos existentes y crean instrumentos nuevos. Su objetivo es claro: la reactivación y recuperación económicas y la creación y mantenimiento del empleo. Para conseguirlo, las estrategias se dirigen a la innovación tanto en lo referente a la producción y producto como a la innovación en la gestión; se dirigen al fomento de los servicios, sobre todo a las empresas y se dirigen a las actuaciones encaminadas a reformar y activar el mercado de trabajo.

A grandes rasgos los instrumentos usados por los gobiernos regionales y locales son:

* Oferta de suelo y techo industrial incluyendo también la oferta de zonas de alta tecnología.

* Oferta de financiación, básicamente, por la vía del capital riesgo.

* Oferta de apoyo a la gestión, a la información y a la formación a través, básicamente, de la actuación de las Agencias de desarrollo.

Después del estudio de estas nuevas orientaciones de la política regional y del protagonismo que en ella están adquiriendo los gobiernos locales, la tercera parte del trabajo se dedica a la ciudad de Barcelona y al análisis de la actuación de su Administración. ¿Cómo hemos analizado su actuación?, básicamente se han recogido las actividades en las que se ha tomado protagonismo y que no son las "tradicionales". Es la búsqueda de datos a partir de la información que existe sobre la actividad, empresarial principalmente, del Ayuntamiento de Barcelona. A partir de los instrumentos que sabíamos que existían, se ha intentado recoger el máximo de información sobre el funcionamiento, objetivos y recursos de cada experiencia.

Nos gustaría añadir que si bien son muchos los países europeos que cuentan con un gran número de actuaciones de esta índole, no ha ocurrido lo mismo en España. La falta de tradición, el cambio político u otros motivos podrían ser la explicación de este hecho.

Por ello, la parte más empírica de nuestra investigación se centra en la ciudad de Barcelona cuyo gobierno local participa de estas ideas y que ha emprendido importantes medidas de fomento y reactivación de la vida económica que están en la línea de la hipótesis que se pretende contrastar. La evaluación es aún difícil ya que son

experiencias cercanas en el tiempo y los problemas a resolver graves. El trabajo no ha sido fácil, la información no es asequible. Los datos, en ocasiones, no concuerdan. Hemos tenido que ir a la fuente inicial y contrastar muchas de las informaciones. El problema principal radica en la juventud de estas experiencias. Algunas están en la fase de puesta en marcha y es difícil conseguir los datos y la información necesarias para intentar una mínima evaluación.

El esfuerzo está aquí. Cualquier trabajo de investigación merece la pena por lo que aporta a quienes lo realizan. Nuestro deseo es que no quede ahí sino que tenga interés para otros investigadores y para la misma política pública.

Somos conscientes que por lo novedoso del tema en nuestro país es difícil ser riguroso pero, al menos, el intento no debiera ser infructuoso.

El tema no queda cerrado. Por las cuestiones de financiación de los entes locales y de coordinación con las políticas comunitarias y nacionales no se ha entrado de forma profunda. El camino queda, pues, abierto para su posterior examen y extensión de forma que pueda ser completado el estudio y conocimiento de los ejes de actuación de los gobiernos locales.

CAPITULO 1 LA POLITICA REGIONAL TRADICIONAL

En este primer capítulo estudiamos los aspectos más relevantes para nuestra investigación referidos a la política regional llevada a cabo desde los años posteriores a la II Guerra Mundial hasta la crisis de 1973-74. Debido a la crisis económica, las condiciones sobre las que sustenta la política regional de esta primera fase dejan de tener vigencia.

En esta primera fase, la realidad regional estaba conformada por una parte, por regiones económicamente dinámicas y en crecimiento y, por otra, por regiones con escaso dinamismo y con rentas bajas.

Así pues, la política regional en esta primera fase busca reducir las diferencias entre regiones. Sin embargo, sus objetivos, como veremos, pueden entrar (y de hecho entran) en conflicto con los objetivos de la política económica nacional y con los objetivos de otras regiones. Ello nos conduce al problema de la eficiencia nacional versus la equidad interregional.

Analizamos, con posterioridad, las principales teorías utilizadas en este periodo para explicar el crecimiento y los desequilibrios regionales. Ello nos ayuda a observar el no paralelismo entre la teoría y la práctica. Finalmente abordamos el estudio de los instrumentos de la política regional de esta primera fase.

1.1 LA POLITICA REGIONAL TRADICIONAL. Aspectos generales.

Las acciones de política regional tienen como finalidad fundamental corregir y atenuar los desequilibrios regionales, de forma que se reduzcan las disparidades en el nivel de renta.

Desde el punto de vista de los agentes que toman decisiones, la característica básica de la política regional llevada a cabo en los países occidentales desde finales de la Segunda Guerra Mundial hasta mediados de los setenta, fue la de ser una política regional diseñada y ejecutada por los gobiernos centrales (1).

Es, en definitiva, una política de desarrollo general implementada "desde arriba". Frente a esta política regional orientada "desde arriba" aparecen, a partir de mediados de los setenta, nuevos agentes públicos supranacionales, regionales y locales, dotados de capacidad y autonomía política para diseñar e instrumentar actuaciones de política regional.

Esta mayor complejidad de la política regional en cuanto a los agentes que toman decisiones viene acompañada, también, de una pérdida de importancia de las teorías o modelos explicativos manejados hasta ese momento para explicar el crecimiento y los desequilibrios regionales.

La mayoría de las teorías de desarrollo regional usadas hasta este momento estaban basadas en los impulsos

(1) Podría objetarse que la situación no era la misma en los países de estructura política centralizada que en los países de estructura federal. Pero, en cualquier caso, y como referencia general, la característica básica de las decisiones de política regional en esta primera fase es la de la primacía del nivel nacional.

de desarrollo que desde las áreas más desarrolladas se ejercitan sobre las menos desarrolladas.

Sin embargo, a partir de finales de los setenta y comienzos de los ochenta, los modelos de desarrollo regional harán más hincapié en las capacidades internas propias a la región.

Vemos como, tanto desde el punto de vista de los agentes que toman decisiones como desde el punto de vista de los modelos de crecimiento regional, la primera mitad de los setenta se nos aparece como una época de cambio en el enfoque de la política regional. De ahí que puede adjetivarse como política regional tradicional a la llevada a cabo en esta primera fase.

En términos generales, las actuaciones de política regional tradicional pueden ser contempladas bajo una doble perspectiva: redistributiva y compensatoria.

Las actuaciones de naturaleza redistributiva toman el crecimiento nacional como un dato y buscan instrumentar medidas correctoras de la distribución de la renta. En otros casos, las actuaciones de política regional se pueden entender como la instrumentación de medidas específicas que compensen el menor crecimiento de las zonas más deprimidas.

En principio, ambos tipos de actuaciones buscan una mejora en la situación relativa de las regiones menos desarrolladas de forma que se tienda a la equidad interregional.

Vemos como en la política regional tradicional aparece la intención de primar la equidad interregional frente a la eficiencia global, que constituye el objetivo básico de la política económica de ámbito general, ya sea

macro-económicas, ó de ambito sectorial (2).

Indudablemente estas políticas económicas de ámbito general tienen, con frecuencia, consecuencias diferenciales regionales. Sin embargo, el ámbito de la política regional "strictu sensu" se identifica con las políticas regionales explícitas, es decir, aquellas políticas formuladas con el objetivo explícito de disminuir las desigualdades regionales.

Pero, a pesar de la importancia de la dimensión regional implícita de muchas otras políticas instrumentales y sectoriales, su análisis ha sido olvidado. Seguramente, más por las dificultades técnicas que entraña su estudio que por un desconocimiento de su importancia.

Otro aspecto a tener en cuenta en el estudio de la política regional es el que hace referencia a su campo de acción. El matiz es necesario ya que, como se verá en posteriores capítulos y a raíz de la ampliación de los sujetos de la política regional y de la descentralización, el ámbito de la política regional puede variar.

El análisis regional tradicional ha partido de tres aproximaciones (3):

(2) Para el caso español, un ejemplo de esta primacia se encuentra en el apartado que sobre política regional es incluido en el III Plan de Desarrollo Económico y Social.

(3) Detalladas en RICHARDSON (1978), Regional and urban Economics, Penguin Books- Existe traducción castellana en Alianza Editorial, 1986, pp 14-18. Las referencias que a esta obra se hacen en esta investigación son a la citada edición castellana.

- La región como unidad espacial homogénea definida en función de características (económicas, geográficas, sociales y/o políticas) y en las que no se consideran importantes ni las interacciones intrarregionales ni las diferencias internas.
- La región como unidad polarizada o nodal en la que la uniformidad es poco importante y la coherencia se debe a flujos, contactos e interdependencias internas, normalmente polarizadas hacia un ó unos centros dominantes o "nodos".
- La región como unidad espacial de programación en la que la unicidad se debe al control político o administrativo, o en la que la región es un área "ad hoc" a la que se le aplica un conjunto de medidas o programas de política.

Llama la atención, como advierte Richardson, lo "resbaladizo" del concepto de región lo que no deja de tener consecuencias importantes sobre la metodología e instrumentos apropiados para manejar este concepto.

En cualquier caso, y al efecto de poder incorporar el nuevo protagonismo de los agentes, tanto supranacionales como locales, el concepto operativo de "región" sería entenderla, como hace Czmanski (4), como un área dentro de la economía nacional con una estructura suficientemente completa como para que opere con cierta independencia y

(4) "el término región ... hace referencia a un área dentro de la economía nacional con una estructura suficientemente completa como para que opere con independencia aunque, claro está, mantenga estrechos lazos con el resto de la economía en relación con casi todos los problemas prácticos, la coherencia de una región se basa con frecuencia en elementos históricos, por lo que prede definirse tanto en función de una dimensión temporal como espacial". CZMANSKI (1973), Regional and Interregional Social Accounting, Lexington, Mass; tomado de RICHARDSON, H.W (1978), Regional ..., op.cit., p.14.

sobre la que se ejerce, por parte del agente decisorio, un determinado control político o administrativo que permite aplicar un conjunto de medidas o programas específicos sobre dicha área.

Ello nos permite incluir dentro del campo genérico de la que podríamos llamar "nueva" política regional las actuaciones llevadas a cabo por los gobiernos locales.

1.2 LOS OBJETIVOS DE LA POLITICA REGIONAL TRADICIONAL

Una primera aproximación a los objetivos de la política regional tradicional a través de los objetivos explicitados por los gobiernos de varios países, nos permite apreciar su diversidad como vemos en el cuadro n1.

Algunos gobiernos identifican los objetivos de su política regional con los objetivos generales comúnmente aceptados para las políticas económicas nacionales. Pero, en general, la mayoría de los gobiernos definen para sus políticas regionales, objetivos específicos.

En suma, aunque no exista una formulación única para todos los países, sin embargo, el objetivo común de la política regional tradicional es la corrección de los desequilibrios regionales, de forma que se reduzcan las disparidades entre regiones y se fomente el desarrollo de las zonas atrasadas.

A este objetivo básico de la política regional tradicional se le han ido sumando otros objetivos relacionados con la recuperación de zonas en declive y, en otro caso, con la congestión, con el deterioro del medio ambiente, con la ordenación del territorio. Sin embargo, esta ampliación de objetivos de la política regional sigue manteniendo su prioridad en la reducción de los desequilibrios interregionales y en el impulso al desarrollo en las zonas económicamente atrasadas.

En relación con los objetivos de la política regional se plantea el problema de los posibles conflictos entre los objetivos de la política económica general (asignación de recursos, estabilidad y distribución adecuada de la renta) y los objetivos de la política regional. En definitiva, el conflicto entre el objetivo de eficiencia perseguido por la política económica general y el de equidad perseguido por la política económica regional.

CUADRO N1

OBJETIVOS TRADICIONALES DE LA POLITICA REGIONAL EN LOS PAISES OCCIDENTALES MAS DESARROLLADOS

PAISES	OBJETIVOS
Bélgica	Asegurar el pleno empleo de forma duradera, desarrollar una aproximación estructural al problema de la inflación, un mejor nivel de vida y un crecimiento equilibrado de las regiones.
Canadá	Identificar y estimular las nuevas posibilidades de desarrollo en las zonas del país relativamente desfavorecidas, con el fin de completar la actuación de las fuerzas del mercado, fomentando un proceso de crecimiento económico y progreso social mejor equilibrado entre las regiones.
Dinamarca	Asegurar un equilibrio más satisfactorio entre las regiones, atrayendo la atención y concentrando la ayuda sobre las zonas de desarrollo integrado, designadas en base a criterios bien definidos.
Finlandia	Estimular la aportación de capitales, la actividad empresarial y la creación de empleos en las zonas de desarrollo, así como lograr un desarrollo regional equilibrado en el conjunto del país.
Francia	Como metas específicas, el logro de un mejor equilibrio entre París y la Provincia, desarrollar el Oeste, mejorar la situación de las regiones fronterizas y ordenar el territorio rural y las zonas más densas y más desarrolladas.
Italia	Eliminar el desequilibrio entre el norte y el sur
Suiza	La desaparición de las disparidades regionales
Reino Unido	Atenuar el desequilibrio entre las regiones más y menos prósperas.
España	Estimular el desarrollo, en particular el industrial, en las zonas en que existan a la vez necesidades y posibilidades; asegurar un desarrollo equilibrado en el conjunto del país; resolver los problemas vinculados a la despoblación de las zonas rurales y orientar la estructura del desarrollo urbano.

Fuente: Tomado de RODRIGUEZ SAIZ et al. (1986), Política económica regional, p.28.

Estos conflictos generaron una abundante literatura económica en los años sesenta y setenta (5).

La solución de los conflictos ha sido a través de una serie de modelos que intentan proporcionar un elemento más objetivo para apoyar la toma de decisiones de los "policy makers".

Se han aplicado dos grandes tipos: los modelos de decisión y los de programación. Un estudio más exhaustivo de los cuales se encuentra en Richardson (6). A grandes rasgos, los modelos de decisión como instrumento teórico de clasificación de los conflictos entre objetivos^(*) específicos, ^{(*) se basan en las relaciones que existen entre las variables instrum. y los objetivos} además de ciertos elementos estocásticos. Estas variables están relacionadas a través de una matriz que representa las relaciones estructurales que se obtienen a través de investigaciones empíricas.

Los modelos de programación lineal tratan de maximizar o minimizar una función objetivo (lineal) sujeta a ciertas restricciones. Por ejemplo, se puede intentar maximizar la tasa de crecimiento del PNB sujeta a la restricción de no disminución de la renta regional respecto a la media nacional.

Sin embargo, la función objetivo no suele ser, en la realidad, lineal; tampoco nos sería válido en caso de economías o deseconomías externas. A pesar de estas limitaciones, el modelo es útil si se emplea con técnicas de análisis regional.

(5) Podríamos citar, entre otros:

BELL, D. KEENEY, R.L. y RAIFFA, H. (1977), Conflicting objectives in decisions. Wiley, New York.

DELFT, A. van y NIJKAMP, P. (1977), Multicriteria Analysis and Regional Decision -Marking- Martinus Nijhoff, Boston/The Hague.

(6) RICHARDSON, H.W. (1978), Regional ... pp.146-149

Estos modelos han ido ampliando su área de influencia para incorporar una mayor complejidad en el tratamiento de los conflictos. Una de las desviaciones más importantes es la elaboración de modelos con objetivos múltiples. Son modelos que trabajan no sólo con una única función objetivo sino con varias, tales como la maximización de la igualdad económica o la minimización de la contaminación o los costes de transporte, dando lugar a los modelos de decisión multiobjetivo(7):

No obstante, el interés por los conflictos ha descendido en los años 80, probablemente debido a la pérdida de peso de las políticas económicas regionales estatales en los años que la política económica ha dado prioridad al ajuste.

Sin embargo, dado que en esta primera fase de la política regional, el sujeto activo era el gobierno central, la posibilidad de conflictos entre los objetivos de las diferentes regiones era reducida ya que las regiones no tenían competencias. De nuevo, la excepción viene dada por los Estados federales.

En la actualidad, la realidad ha cambiado al existir varios centros de decisión en cuanto a la política regional. El problema del conflicto se presenta por la incidencia contradictoria de las actuaciones de los niveles regionales y locales en relación con los efectos que estas actuaciones tengan sobre los objetivos básicos de la política nacional o sobre los objetivos de otros gobiernos regionales y locales.

(7) Un balance global del desarrollo de los distintos modelos puede verse en NIJKAMP, P. (1982). "Una perspectiva de la Ciencia Regional." En Cuadernos económicos de ICE, 20, pp 7-15.

Ahora bien, como sostiene J.Ros Hombravella(8) el criterio debería ser el no temer el conflicto ya que es consustancial a la política económica. El objetivo más que eliminar el conflicto -como se entiende, en ocasiones, desde un enfoque jurista del tema, lo que podría llevar a cuestionarse la conveniencia de las actuaciones de ámbito regional y local- debería ser su reducción.

En una dirección parecida se expresa Sáenz de Buruaga (9) al señalar que "los conflictos interregionales no pueden ser ni suprimidos ni ignorados. Por el contrario, deben ser institucionalizados a través de organismos interjurisdiccionales de acción cooperativa y de esquemas de planificación económica nacional/regional".

El reto de la coordinación está vigente y su necesidad es más urgente en la medida en que, en la definición e instrumentación de la actual política regional, participen un mayor número de agentes.

(8) ROS HOMBRAVELLA, J. (1987) Materiales de política económica Oikos-tau, pp 69-82.

(9) SAENZ DE BURUAGA, G. (1982). "De la ciencia a la política regional: el caso de los conflictos interregionales" en Cuadernos económicos de ICE, 20, pp 22-35.

1.3 TEORIAS CONVENCIONALES DEL CRECIMIENTO REGIONAL

Las políticas tradicionales de crecimiento regional eran, como acabamos de ver, políticas diseñadas y dirigidas desde fuera de la región por el gobierno central. Como tendremos ocasión de ver con mayor detenimiento, el énfasis de estas políticas de desarrollo regional dirigidas desde el centro, estaba puesto en las transferencias de capital y tecnología desde el exterior, así como en la promoción de la movilidad interregional de bienes y factores de producción. Con estas políticas se buscaba difundir espacialmente los impulsos de desarrollo de las regiones o áreas más desarrolladas a las menos desarrolladas.

Esta orientación externa de las políticas regionales tradicionales estaba apoyada en la explicación que del crecimiento regional daban la mayoría de las teorías económicas manejadas por el análisis regional hasta los años setenta.

A pesar de los indudables avances que la ciencia regional había hecho en el tratamiento de aspectos como el de la localización, tradicionalmente ignorados por la teoría económica convencional, las teorías explicativas de crecimiento regional siguieron siendo extensiones al campo

regional de las teorías que explican el desarrollo económico nacional. De ahí, que las políticas regionales basadas en esas teorías económicas pusiesen el acento en actuaciones que trataban de establecer condiciones adecuadas para que las áreas atrasadas y, en su caso, en declive pudiesen beneficiarse de los impulsos de crecimiento de las áreas más desarrolladas y con mayor dinamismo económico.

En este sentido, la mayor parte de las teorías que tuvieron influencia en las políticas tradicionales de desarrollo regional acentúan el papel que tienen el impulso externo en el crecimiento regional. Son, en este sentido, teorías orientadas desde la demanda externa a la propia región que se pretende desarrollar, las actuaciones de política regional tenían la función de implementar las condiciones regionales más adecuadas para aprovechar ese impulso externo. Vemos pues, como aquellas políticas regionales tradicionales orientadas "desde arriba" (o "desde el centro") se corresponden con estas teorías económicas que explican el crecimiento regional "desde fuera" a la propia región, es decir, a partir de los impulsos que vienen desde el exterior de la región.

En este epígrafe nos interesa llevar a cabo una revisión sintética de estas teorías que podríamos denominar "convencionales" del crecimiento regional, porque el conocimiento de sus rasgos esenciales nos permitirá comprender mejor la naturaleza y orientaciones de la nueva política regional y, en particular, del creciente protagonismo de los gobiernos locales.

Para el análisis de los rasgos esenciales de las teorías convencionales del crecimiento regional nos vamos a apoyar fundamentalmente en la obra de H.W. Richardson (10).

(10) RICHARDSON, H.W. (1969), Elements of Regional Economics. Penguin Books. Existe traducción al castellano

Un resumen sistemático de estas teorías ha sido llevado a cabo, entre nosotros, por G. Sáenz de Buruaga (11) y por J.R. Cuadrado Roura (12).

Para nuestra investigación, interesa analizar esas teorías convencionales a partir de dos criterios: según enfoquen el crecimiento regional desde la demanda ó desde la oferta, y según conciban la naturaleza de ese crecimiento, a largo plazo, como equilibrado o desequilibrado.

(10) de 1975

RICHARDSON, H.W. (1969) Regional economics que es una primera versión del posterior Regional economics, location theory, Urban structure and regional change Existe traducción al castellano de 1977 en Pirámide.

RICHARDSON, H.W. (1978) Regional... op. cit.

(11) SAENZ DE BURUAGA, G. (1977), "Teorías de crecimiento regional (un resumen)" en ICE n526-527, pp 45-67.

(12) CUADRADO ROURA, J.R. (1988). "Políticas regionales: hacia un nuevo enfoque" en Papeles de Economía Española, 35. pp 68-95.

CUADRO N2

TEORIAS
CONVENCIONALES
DEL CRECIMIENTO
REGIONAL

Modelos de corte Neoclásico

- crecimiento equilibrado
- oferta

Modelos de corte neokeynesiano

- crecimiento equilibrado
- demanda

Multiplicador-acele-
rador regional

Base de exportación

Modelos de corte Institucional

- crecimiento desequilibrado
- demanda

Causalidad-acumulativa

Centro-periferia

A) Modelos de corte neoclásico

El supuesto básico de los modelos regionales de influencia neoclásica es que si no existen restricciones a la movilidad interregional de los factores productivos, el funcionamiento del mercado -a través de las respectivas productividades y precios relativos de los factores- hace que, a largo plazo, las distintas regiones de un espacio económico único tiendan hacia el equilibrio en términos de renta y empleo.

Por lo tanto, los modelos neoclásicos explicarían, a la vez, el crecimiento económico general y los flujos interregionales que se producen dentro de ese espacio económico en que tiene lugar el crecimiento.

Los mecanismos de equilibrio interregionales actuarían a través de la transferencia de capital desde las regiones con salarios elevados a las regiones con salarios bajos, en las que la productividad del capital sería más alta. En sentido contrario actuarían los flujos de mano de obra, que se desplazarían desde las regiones atrasadas, con salarios bajos, a las más desarrolladas, con salarios más elevados. Las transferencias de capital y trabajo se mantendrían hasta que se igualaran los rendimientos respectivos y, por tanto, se alcanzase el equilibrio interregional de rentas.

Los años sesenta vieron el florecimiento de este tipo de modelos neoclásicos de crecimiento regional (13), que

(13) Entre otros, cabe citar los modelos desarrollados por G.H. BORTS (1960), "The equalization of returns and regional economic growth", en American Economic Review, 50, pp319-347; J.T. ROMANS, (1965), Capital exports and growth among U.S. Regions, Middle Fow, W. University Press; H. SIEBERT, (1969), Regional Economic Growth. Theory and policy, International Text book C, Scranton.

parecían encontrar su respaldo empírico en una cierta tendencia a la convergencia de rentas regionales asociada al crecimiento económico de esos años en los países industriales.

Las objeciones, tanto teóricas como empíricas, a esos modelos de corte neoclásico han sido numerosas, en particular desde que se redujeron las tasas de crecimiento económico a partir de los años setenta. En general, se objeta que los supuestos teóricos de los que parten estos modelos son demasiado fuertes: existencia de competencia perfecta, de pleno empleo, existencia de un único bien homogéneo, funciones de producción regionales idénticas con rendimientos constantes a escala, neutralidad del progreso técnico respecto de los factores productivos y, por tanto, perfecta sustituibilidad entre trabajo y capital etc. En otro orden de consideraciones, a pesar de que son modelos que enfatizan la oferta, no consideran factores políticos y sociales que actúan por el lado de la oferta de la economía regional.

A pesar de estas limitaciones -que, por lo demás se han ido incorporando a versiones cada vez más complejas y sofisticadas de estos modelos-, su influencia en el diseño de programas y medidas de política regional ha sido clara.

Así, las medidas en favor de la movilidad interregional de capital y mano de obra encuentran en los modelos neoclásicos su principal apoyo teórico. La eliminación de barreras de todo tipo a esa movilidad y la instrumentación de incentivos (fiscales, financieros y laborales) regionales positivos (en las regiones atrasadas) y negativos (en las regiones desarrolladas) que induzcan esa movilidad a través de la modificación de precios relativos constituyen los instrumentos más frecuentemente recomendados por los defensores de este enfoque (14).

Como veremos en el siguiente epígrafe, estos modelos que tenían su principal virtualidad explicativa en las tasas de crecimiento económico en los años sesenta,

perdieron, con la ralentización del crecimiento en los 70, parte de su vigencia. Sin embargo, su influencia permanece, apoyada en la fuerza que el modelo competitivo de mercado sigue teniendo en las teorías económicas ortodoxas.

B) Modelos de corte keynesiano.

Otro grupo de modelos explicativos del crecimiento regional, con gran influencia en la política regional hasta los años setenta, son los que podríamos agrupar, como hace Richardson, bajo la característica común de su influencia Keynesiana, más o menos directa. Se incluyen aquí tanto los modelos "neo-keynesianos", como el modelo de "Base de exportación" y los modelos de "multiplicador-acelerador regional" (15).

Es común en estos modelos el considerar a las regiones como economías abiertas y explicar el crecimiento regional teniendo a los impulsos de la demanda externa, sin tener en cuenta determinantes específicamente regionales o a las relaciones y desigualdades interregionales. Coinciden con los de inspiración neoclásica en el papel motor del

(14) Cfr., H.W. RICHARDSON, (1984), "Approaches to Regional Development Theory in Western -Market Economies", en G. Demko (ed). 1984, Regional Development: Problems and Policies in Eastern and Western Europe, Croom, Helm, Londres.

(15) Richardson menciona también dentro de ese grupo las cuentas regionales, el multiplicador regional y las tablas input-output. Pero como él mismo señala son, más que modelos interpretativos, técnicas de evaluación de impactos.

crecimiento regional que tienen los impulsos de la demanda exterior, pero se diferencian en que los modelos macroeconómicos de corte Keynesiano no intentan, necesariamente, llegar a una situación de equilibrio.

Los "modelos neokeynesianos"⁽¹⁶⁾ son los que han tenido mayor desarrollo e influencia en las medidas de política regional llevadas a cabo en los años anteriores a la crisis de los setenta. Los modelos del "multiplicador acelerador regional" significan, fundamentalmente, la extensión del mecanismo Keynesiano del multiplicador convencional de la política fiscal a un sistema de varias regiones para obtener, así, una serie de multiplicadores interregionales que nos miden el efecto expansivo del gasto público ó de una actividad o sector de la economía externa a la región.

El modelo de base de exportación es también de naturaleza macroeconómica y, como característica común, también trata de explicar el crecimiento regional a partir de los efectos expansivos que sobre la economía regional tienen los impulsos exteriores. Su supuesto básico es que el crecimiento regional depende del nivel que alcancen las exportaciones. El aumento de la base exportadora da lugar a un proceso multiplicador que, a corto plazo, induce cambios en la estructura económica regional por la vía de la movilidad de los factores de capital y trabajo.

Vemos como, en su conjunto, estos modelos macroeconómicos de corte Keynesiano otorgan, en el análisis del crecimiento regional, un papel central a las variaciones y estructura de la demanda nacional, sin atender, por el contrario, a factores específicos de cada región o a las relaciones entre ellas.

(16) Una descripción del modelo-tipo de este género puede verse en la obra de RICHARDSON, H.W. (1984), "Approaches to Regional Development Theory..." mencionada anteriormente.

Ya hemos señalado anteriormente que estos modelos tuvieron una gran difusión e influencia en la política regional anterior a la crisis de los setenta. Como ocurrió con los modelos neoclásicos, su pérdida de vigencia en los setenta y ochenta para explicar la dinámica regional está más relacionada con el cambio en las circunstancias económicas, en particular, en el comportamiento de la demanda en los que se apoyaban esos modelos que con las limitaciones de naturaleza teórica o empírica.

C) Modelos de corte institucional.

Existe un tercer grupo de modelos de crecimiento regional que, a diferencia de los neoclásicos y de los postkeynesianos, no son de equilibrio e introducen, además, la consideración de factores institucionales, de naturaleza política y social, en la explicación de las causas del desequilibrio regional.

Las más importantes son los de "causalidad acumulativa" y los del tipo "centro periferia". El núcleo básico de ambos tipos de teorías está en el análisis de las relaciones que se establecen entre regiones, países o grupos de países y en los mecanismos sobre los que se apoyan esas relaciones.

Las teorías de causalidad acumulativa tienen su punto de partida en la identificación y dinámica de dos tipos de efectos en las relaciones entre regiones: efectos de atracción y efectos de difusión, la preeminencia de unos u otros dará lugar a la acentuación de los desequilibrios regionales (efectos atracción) ó a su convergencia (efectos difusión).

Los orígenes intelectuales de estas teorías están

en la idea de "polarización" desarrollada por F. Perroux (17) en el análisis de la dinámica de los espacios económicos. Para este autor, el espacio económico es un sistema de relaciones en el que concurren fuerzas contrapuestas. Es esos espacios existen uno o varios "centros" que actúan en un primer momento de forma centrípeta para, posteriormente, difundir sus efectos positivos sobre el entorno.

Por lo tanto, para Perroux así como para otros autores que han seguido sus aportaciones (18), el crecimiento es desequilibrado, tanto sectorial como espacialmente. Y, por tanto, entre las diferentes partes o áreas de un espacio económico existen relaciones de dominación, aún cuando admita que no pueda ser de otra forma si se quiere que exista crecimiento.

Esta dinámica de fuerzas difusoras y fuerzas polarizadoras nos permiten comprender, asimismo, los modelos de causalidad acumulativa desarrollados por G. Myrdal (19) y por A.O. Hirschman (20), así como las aportaciones de otros

(17) FERROUX, F. (1955), "Note sur la notion de pôle de croissance" en Economie Appliquee, 7, pp 307-320.

(18) Entre otros J.R. BOUDEVILLE, (1966), Problems of Regional Economic Planning, Edimburgo. W. ISARD (1960), Métodos de análisis regional, Ariel ó J.R. LASUEN (1976), Ensayos sobre economía regional y urbana, Ariel.

(19) MYRDAL, G. (1957), Teoría económica y regiones subdesarrolladas. FCE. Méjico.

(20) HIRSCHMAN, A.O. (1958), The strategy of Economic Development- Yale. U.P.

economistas como J.R. Hicks (21) con el antecedente de Nurkse (22) y las más recientes de N. Kaldor (23).

Una excelente aplicación de las ideas de Hirschman y Myrdal al estudio de los desequilibrios regionales en España ha sido llevado a cabo por el profesor Fabián Estapé (24).

Hirschman y Myrdal coinciden en que el nacimiento económico tuvo lugar de forma desequilibrada, tanto sectorial como espacialmente. Dada una situación de partida, el funcionamiento del mercado tiende a favorecer a

(21) HICKS, Y.R. (1959), Ensayos sobre economía Mundial, Tecnos, Madrid, 1966.

(22) NURKSE (1953) Problemas de formación de capital en los países insuficientemente desarrollados. FCE, Méjico, 1973.

(23) KALDOR, N. (1970) "The case for regional policies" Scotish Journal of Political Economy, November.

(24) ESTAPE, F. (1972) "El desequilibrio regional" en Ensayos sobre economía española, Ariel.

las regiones desarrolladas frente a las menos desarrolladas. Sin embargo, la dinámica dialéctica entre efectos polarizadores y efectos difusores no es de igual intensidad en Hirschman que en Myrdal.

Frente a las fuerzas del mercado que, en una primera fase del crecimiento, acentúan los efectos de polarización, Hirschman hace intervenir, en una segunda fase, elementos y procesos de naturaleza política y social que presionan en favor de políticas favorables a las regiones desfavorecidas por la naturaleza no equilibrada del crecimiento.

En Myrdal, por el contrario, en los procesos sociales espontáneos no hay fuerzas que operen hacia el equilibrio. Al contrario, su concepción de la dinámica del crecimiento es acumulativa, en el sentido de que un cambio determinado, da lugar a otros procesos que se mueven en el sentido del cambio original, sin que quepa esperar que aparezcan mecanismos automáticos de corrección de esa tendencia al desequilibrio. Surge, así, un proceso de "acumulación circular" que hace del crecimiento un proceso acumulativo desequilibrado en favor de unas regiones y en perjuicio de otras.

Los mecanismos que dan lugar a los efectos acumulativos (backwash effects) operan a través de las migraciones selectivas de mano de obra, las transferencias de capital desde regiones pobres a regiones ricas y a través del comercio. Sin embargo, reconoce también la existencia de efectos difusores (spread effects) en favor de las regiones atrasadas, a través de la demanda de materias primas, de la aparición de deseconomías externas ó por simple proximidad a las regiones de mayor dinamismo la intensidad de estos efectos está relacionada con las tasas de crecimiento de las regiones desarrolladas.

Pero, más allá de estas diferencias en cuanto a la intensidad de los efectos difusores, la condición de los modelos de Hirschman y Myrdal es común en cuanto a que la

naturaleza desequilibrada del crecimiento exige la intervención del Estado para corregir la dinámica acumulativa del mercado.

Esta conclusión está en la base de muchas de las actuaciones e instrumentos de desarrollo regional llevado a cabo en los años sesenta alrededor de los "polos" de crecimiento (25) e iniciativas similares, así como en la instrumentación de subsidios al empleo e incentivos a la inversión en las áreas en las que no existen fuerzas polarizadoras.

Otro tipo de modelo basado también en el análisis de las relaciones entre regiones es el de "centro-periferia". Constituyen la extensión al análisis regional de los modelos de dualismo económico. Este enfoque conecta asimismo con los planteamientos de economistas como Lewis, Furtado o Sunkel.

Su aplicación al análisis regional se llevó a cabo en los años sesenta, de la mano de, principalmente, J. Friedmann (26). Este autor identifica una secuencia de crecimiento nacional en cuatro etapas con efectos regionales diferenciados. A partir de una región centro, fuente de innovaciones, las sucesivas etapas del crecimiento introducen un conflicto centro-periferia en el que juegan no

(25) Un buen análisis de las teorías y experiencias relacionadas con los polos de crecimiento se encuentra en A. KUKLINSKI (ed) (1972), Growth Poles and Growth Centres in Regional Planning, Mouton, The Hague; y en J.R. CUADRADO (1977), "El contenido de la teoría de los polos de crecimiento en la concepción original" en Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales, 1, pp.129-166.

(26) FRIEDMANN, J. (1966), Regional Development Policy: A case study of Venezuela. Cambridge, Mass MIT Press.

sólo factores de naturaleza económica sino también factores de naturaleza política y social. Sólo la aparición de un nuevo centro rompe esa dependencia.

De ahí que las propuestas de Friedmann, recomienden la intervención pública para la creación de nuevos centros o "polos de desarrollo social", que tuvo su concreción en varios países latinoamericanos.

Estas teorías que acabamos de ver, eran teorías cuya influencia se inicia en la postguerra y se alarga hasta los primeros años de la década de los setenta. Es en esos años en los que pierden influencia y protagonismo debido, no tanto a las limitaciones teóricas que, con razón, se les objetan, sino por las modificaciones en las condiciones económicas en las que se apoyan. Veremos, en el siguiente capítulo, cuales eran estas condiciones y sus modificaciones que llevan al protagonismo de teorías basadas en los recursos endógenos de las propias regiones.

1.4 INSTRUMENTOS DE LA POLITICA REGIONAL TRADICIONAL

Vamos a estudiar, en esta epígrafe, los instrumentos más usuales de lo que hemos denominado política regional tradicional. Es decir, de las políticas regionales practicadas por los países de la OCDE desde la Segunda Guerra Mundial hasta los años setenta.

Hemos visto ya, en el capítulo anterior, como de los diferentes modelos o teorías convencionales de crecimiento regional manejadas en ese período se derivaban una serie de orientaciones acerca de programas y medidas para corregir los desequilibrios regionales.

Pero, como sucede con toda política económica, las acciones e instrumentos que manejan las autoridades públicas no son en la mayoría de los casos un reflejo directo de las teorías económicas. En el campo de la política regional esta desvinculación parcial entre teoría y política ha sido puesta de manifiesto por J.R. Cuadrado (27).

Para la sistematización y clasificación de la amplia variedad de instrumentos de política regional manejadas por los países de la OCDE en los años sesenta y setenta disponemos de diferentes tipologías.

Así, está la clasificación manejada por Richardson (28) que divide la panoplia de instrumentos en los cinco grupos siguientes:

-Subvenciones a empresas.

-Política de gasto público:

*Gastos a corto plazo, discriminados especialmente

*Gastos en infraestructura (largo plazo)

*Discriminación regional en los gastos autorizados de organismos gubernamentales ó empresas públicas.

(27) CUADRADO, J.R. (1988) "Políticas regionales..." op.cit
(28) RICHARDSON, H.W. (1978) Regional... op.cit. pp 185-191

- Controles directos (permisos, autorizaciones, prohibiciones).
- Medidas de promoción de la movilidad de los factores.
- Implicaciones regionales de las políticas nacionales, tanto sectoriales como instrumentales.

El atractivo de esta clasificación reside, a nuestro juicio, en la inclusión de las políticas espaciales implícitas que, aunque no son políticas regionales en sentido estricto, sí son muy importantes a la hora de evaluar la política regional. Dado que los impactos espaciales de las políticas nacionales son evidentes, aunque normalmente no se tienen en cuenta, sería recomendable que así se hiciera de forma que en casos extremos pudieran compensarse los efectos negativos de esas políticas.

Sin embargo, para nuestra investigación tiene mayor operatividad y posibilita un mayor nivel de comparación con las nuevas orientaciones de política regional que estudiaremos en los capítulos siguientes, la clasificación que hacen Yuill, Allen y Hull (29) que agrupan los instrumentos de política regional en cuatro apartados:

INSTRUMENTOS DE POLITICA REGIONAL	
-Incentivos regionales.	
-Infraestructuras.	
-Empresas públicas o bajo su control.	
-Desincentivos y controles.	

(29) YUILL, ALLEN y HULL, (1980), Regional Policy in Ec. The role of Regional Incentives. Croom Helm, Ltd. Londres.

A) Incentivos regionales.

Los incentivos son el tipo de instrumento de mayor uso de la política regional y el que mayor volumen de recursos públicos consume. Es difícil encontrar un programa de acción que no incorpore, de una u otra forma, algún o varios tipos de incentivos, ya sean fiscales, financieros, laborales, arancelarios o de otro tipo.

Su expansión tuvo lugar en los años sesenta y primeros setenta. Un estudio de la OCDE (30) realizado en la segunda mitad de los setenta (ver cuadro n3) nos permite apreciar su gran variedad y la generalidad de su manejo por la mayoría de los países del área de la OCDE.

Yuill, Allen y Hull sintetizan esa variedad de incentivos en cinco grandes categorías:

- Primas al capital (ayudas y subvenciones).
- Subvención a los tipos de interés.
- Ventajas fiscales.
- Condiciones factoriales de amortización de activos.
- Primas al empleo.

La finalidad buscada con el manejo de los incentivos es hacer atractiva la decisión de la iniciativa privada -tanto regional como exterior- de invertir en las áreas que se pretende promocionar. Las vías son aumentar la rentabilidad del capital invertido, ya sea mediante reducciones del coste del capital, o de los restantes factores productivos.

(30) OCDE (1979), A Rapport sur le rôle des stimulants a l'industrie dans le developpement regional. Paris.

CUADRO Nº 3

TIPOS DE AYUDAS E INCENTIVOS REGIONALES EN EL AREA DE LA OCDE

- a) Ayudas y subvenciones a la inversión
 - Material y maquinaria
 - Edificaciones industriales
- b) Fábricas (construcciones)
- c) Terrenos industriales
- d) Préstamos:
 - A los tipos de mercado
 - A tipos preferenciales
 - Con garantías
- e) Desgravaciones fiscales:
 - A las inversiones
 - A los beneficios
 - A las ayudas a la inversión estatales
 - Sobre impuestos nacionales, tasas, etc.
- f) Subvenciones al coste de la mano de obra
- g) Subvenciones al coste de la Seguridad Social
- h) Ayudas en los gastos de explotación
- i) Primas a traslados y subvenciones al primer establecimiento de la empresa
- j) Ayuda a la movilidad y reciclaje de mano de obra
- k) Participación estatal en el capital
- l) Subvenciones a los transportes y otros servicios públicos
- m) Tratamiento preferencial en la adjudicación de las adquisiciones públicas
- n) Ayudas a la formación profesional
- o) Otros incentivos.

Fuente: OCDE. A rapport sur le rôle des stimulants á l'industrie dans le developpement regional. París, 1979. Tomado de J.R. Cuadrado, 1988, p. 76.

B) Infraestructura

Como hemos visto en el epígrafe anterior, las derivaciones de política que se seguían de algunas de las teorías del crecimiento regional -en particular los modelos de polarización, causación acumulativa y de centro-periferia- ponían énfasis especial en la importancia de las infraestructuras como uno de los factores clave del desarrollo regional.

Sin embargo, tal como muestran los estudios de Biehl y otros autores (31), las inversiones en infraestructura no han sido el instrumento de las políticas regionales en los años sesenta y setenta. Por el contrario, tal como pone de manifiesto el estudio de Biehl para los países de la CEE, fueron las áreas más desarrolladas las que dispusieron de una mayor dotación de infraestructuras, tanto de comunicaciones como de otros equipamientos colectivos.

No obstante estas diferencias en la dotación regional de infraestructuras en perjuicio de las áreas menos desarrolladas, Biehl señala que la existencia de infraestructuras no es condición suficiente para generar un proceso de crecimiento regional. En este sentido, señalan el hecho de que en determinadas áreas europeas existe una infrautilización de la infraestructura disponible. Esta situación remite, de hecho, a la existencia de otros factores, como son la situación geográfica, las ventajas de aglomeración y la estructura social que, junto con las infraestructuras, determinan el desarrollo regional.

(31) BIEHL, D. y otros (1986), The contribution of infrastructure to regional development. Final Report, CEE. Lux, en particular los capítulos 1 y 2.

C) Empresas públicas

El empleo de empresas estatales como instrumento de política regional viene apoyado en dos tipos de argumentos. Por un lado, el sustituir la debilidad o ausencia de iniciativa privada. Por otro, su importante papel en la creación de polos o centros de atracción sobre una región determinada.

Las atracciones a través de este instrumento ya sea en su forma de empresa pública, complejos industriales o sociedades de desarrollo regional, tuvieron su mayor desarrollo en los años sesenta y setenta en países como Italia, Francia, España, Gran Bretaña, Bélgica y Holanda.

D) Desincentivos y controles.

Los tres tipos de instrumentos anteriores -incentivos, infraestructuras y empresas públicas- son de naturaleza positiva y su campo de aplicación suelen ser las regiones atrasadas. Por el contrario, los desincentivos y controles son de naturaleza negativa y se aplican a áreas congestionadas de las zonas desarrolladas.

Su finalidad es evitar la aparición de deseconomías relacionadas con la congestión a la vez que desplazar inversiones y empresas desde estas zonas a áreas menos desarrolladas.

Los desincentivos son de tipo fiscal y financiero. Los controles son de naturaleza administrativa. Richardson (32) opina que si estos controles se implementan de manera forzosa (lo que no suele ocurrir) pueden ser muy eficaces para cambiar la distribución espacial de la industria.

(32) RICHARDSON, H.W. (1978), Regional... op. cit.

Este tipo de medidas se han aplicado en los años setenta para descongestionar algunas áreas, como la de París y Londres. Sin embargo, la crisis, con su influencia en alguna de estas áreas hace que gran parte de los instrumentos que acabamos de analizar se vean, en la actualidad, modificados o anulados por cambios experimentados en la política regional a partir de los años setenta. Algunos de estos instrumentos son modificados, otros desaparecen y se usan nuevos instrumentos. Los cambios derivados de la multiplicidad de sujetos de la política regional han dinamizado, como veremos, la instrumentación de la nueva política regional.

CAPITULO 2. CAMBIOS EN LA CONCEPCION DE LA POLITICA REGIONAL TRADICIONAL.

En el capítulo anterior hemos analizado los elementos básicos de la política regional antes de la crisis. Estos elementos se apoyan en unas condiciones económicas dadas y en el paradigma que enfatiza el modelo de desarrollo desde "arriba".

En este capítulo veremos cuales son estas condiciones e hipótesis y como su modificación a partir de 1973 lleva a la obsolescencia de estas teorías de crecimiento regional de muchos de los instrumentos característicos de este período.

El crecimiento regional deja de basarse en factores exógenos, e inversiones que vengan del exterior. El motor del crecimiento pasa a ser fijado por los factores endógenos, por los propios recursos.

Es un cambio que como señala Stöhr (33) significa pasar de lo cuantitativo (crecimiento) a lo cualitativo (tasa de innovación, estructura cualitativa del empleo, etc.).

Ello hace que el problema regional ya no sea sólo entre áreas muy desarrolladas y áreas menos desarrolladas. A partir de la crisis económica las diferencias espaciales se ponen en relación con la capacidad de innovación y debido, básicamente, a las diferencias espaciales en capacidad de innovación las regiones quedan configuradas en tres áreas: Altamente innovadoras, viejas áreas industriales y regiones subdesarrolladas.

Esta nueva orientación lleva a cambios en los sujetos de la política regional de forma que se amplía su número, lleva a la adecuación de los objetivos de la política regional a esa nueva realidad y, en resumen, a una variación en las estrategias de la política regional.

(33) STÖHR, W. (1987), "El desarrollo económico regional y la crisis económica mundial" en Estudios territoriales 25 pp 15-24. Este artículo es una versión modificada y con nuevas aportaciones de STÖHR, W. (1984) "La crise économique demande-t-elle de nouvelles stratégies de développement régional?" en Crise et espace de P. AYPALOT. Económica.

2.1 CONDICIONES ECONOMICAS DE LAS TEORIAS TRADICIONALES DE DESARROLLO REGIONAL

Las condiciones económicas sobre las que se apoyaba la política regional tradicional y que, a menudo, no vienen explicitadas, podrían ser sintetizadas siguiendo a Stöhr (34), Wadley (35) y Cappellin (36), entre otros como sigue:

- Tasas de crecimiento elevadas.
- Crecimientos que permitían la difusión especial del desarrollo.
- Bajo nivel de incertidumbre. Las expectativas residían en la seguridad de conseguir llevadas tasas de crecimiento.
- Confianza en la capacidad del Estado en la administración del desarrollo vía incentivos y transferencias, básicamente, gracias a la disponibilidad de fondos públicos.
- Costes de la energía, de los transportes y de movilidad bajos y decrecientes que facilitan el proceso de difusión del desarrollo.
- Las actividades motoras son, principalmente, las actividades manufactureras.
- Existe facilidad en la regulación macroeconómica fruto de la estabilidad en las condiciones económicas y en la disponibilidad de recursos.
- La división del trabajo es vertical basada en un modelo de producción que prima la producción en serie.
- Primacia de la idea de que la tecnología sólo puede ser aplicada de forma eficaz en el seno de grandes unidades de producción.

(34) STÖHR, W. (1987) "El desarrollo..." op. cit.

(35) WADLEY, D' (1986), Reestructuration regionale. Analyse, principe d'action et prospective. OCDE.

(36) CAPPELLIN, R. (1988), "Opciones de política regional en la CEE". Papeles de economía, 35 FIES pp 15-35.

Estas condiciones dejan de tener vigencia en el momento en que la crisis con su consecuencia inmediata de caída de las tasas de crecimiento, pone en evidencia los profundos desajustes en los mercados de factores y el agotamiento de tecnologías y sectores impulsores.

La modificación de las condiciones económicas lleva a un cambio necesario en la política regional.

2.2 MODIFICACION EN LAS CONDICIONES ECONOMICAS

La crisis económica varia completamente las hipótesis y esquemas que regían hasta los años 1973-74. El crecimiento regional ya no puede basarse en los recursos exógenos y las regiones desarrolladas no pueden exportar sus estrangulamientos a las zonas menos desarrolladas.

Estas modificaciones que enlazan con las citadas en el epígrafe anterior engloban muchos aspectos de la economía. Las modificaciones más destacadas son:

- Disminución de las tasas de crecimiento y, de ahí, imposibilidad de asegurar una tasa de crecimiento nacional.
- Graves desequilibrios internos, básicamente inflación que unido al descenso en las tasas de crecimiento hace que las tasas reales lleguen a ser, incluso negativas.
- Las industrias de carácter básico y de bienes intermedios y de consumo se enfrentan a la caída de la demanda en sus mercados al haber llegado a la madurez. Además, a esto se le añade los escasos márgenes de rentabilidad con los que estaban operando.
- Hay un exceso de oferta. Este exceso no es tanto por la caída de la demanda sino porque algunas de las producciones, con más peso y relevancia en el PIB están en una fase de agotamiento en términos de productividad y rentabilidad.
- Los desequilibrios macroeconómicos tanto internos como externos dificultan la regulación macroeconómica. Además se le añade la aparición de altas tasas de desempleo que conllevan mayores tensiones sociales.
- Al tener un crecimiento real bajo e, incluso, negativo en algunos casos, los ingresos públicos se resienten y, por tanto, disminuye la inversión pública. Esta caída se refleja también en los índices de inversión privada que imponen graves restricciones a la evolución del sistema productivo.
- Los shocks de oferta tienen efectos negativos sobre los costes de la energía y los transportes, lo cual afecta a la movilidad de los factores y al comercio de los bienes de forma que se disminuyen sus efectos difusores.

-Los precios, como hemos indicado, sufren graves alteraciones, la demanda se modifica y las tasas de ahorro caen de forma fuerte.

Otros muchos desequilibrios ven la luz. En el futuro las regiones y países deberán buscar soluciones internas a sus problemas. La norma es la utilización eficiente de los recursos de forma que se adecuen a las nuevas condiciones económicas.

2.3 NUEVAS CONDICIONES ECONOMICAS

En general, la aparición de cambios y restricciones suele estimular las actitudes innovadoras que, en conjunto, suelen llevar a nuevas condiciones económicas. De la misma forma sucede en el ámbito del desarrollo regional y de las orientaciones de política regional.

En primer lugar, en el campo productivo las nuevas condiciones económicas pasan por la aparición de nuevas tecnologías que se aplican, en general, a modos de producción descentralizados. Estas tecnologías pueden conducir a una mayor flexibilidad y a una mayor capacidad innovadora de las pequeñas y medianas unidades. Sabel (37) señala que, incluso, estas pequeñas y medianas empresas pueden ganar en competitividad si se le añade la innovación en la organización del trabajo. Las pequeñas y medianas empresas han dado muestras de una gran capacidad de reacción al entorno cambiante por la innovación en la gestión de las relaciones de trabajo (en último término trabajo a domicilio) y por la innovación en los procesos de gestión empresarial. Además, han tenido cierta ventaja adicional al beneficiarse de la disminución de los costes de transporte al gozar de una mayor proximidad entre la producción y el consumo.

En segundo lugar, la opinión pública es, cada vez, más consciente de los problemas ecológicos, de degradación del medio ambiente y de disminución de recursos naturales. Estos nuevos posicionamientos han conducido a serias resistencias a la explotación indiscriminada de los recursos.

En tercer lugar, la crisis derivada de las mutaciones estructurales conlleva problemas sectoriales con

(37) SABEL, CH. F. (1982), Work and Politics, the división of labour in Industry. Cambridge UP

los consecuentes cierres de empresas y los planes de reconversión y reindustrialización sectoriales. Las comunidades regionales y locales reciben fuertes presiones de los colectivos afectados y, por tanto, presionan de forma constante para participar en las decisiones que afectan a sus condiciones de vida y a su entorno.

Así pues, en lo referente a la política regional, la incertidumbre ha aumentado y los procedimientos de gestión del desarrollo tradicionales pierden operatividad. Por tanto, en condiciones de inestabilidad y dificultad en el control de las situaciones externas se impone la necesidad de nuevos mecanismos descentralizadores.

Tal como ya hemos señalado, Stöhr (38) lo resume de una manera fácil: se rechaza la idea de crecimiento cuantitativo y se otorga por el crecimiento cualitativo. En este proceso de cambio se pretende que las aptitudes humanas y sus factores históricos, sociales y naturales jueguen un papel más importante.

En estas condiciones de cambios y mutaciones las políticas de desarrollo regional deberían favorecer a las zonas menos desarrolladas (ya que no hay un efecto motor de las regiones más desarrolladas) de forma que la difusión espacial pierde protagonismo. La idea es que el modelo de crecimiento regional no habría de ser uniforme sino que las diferencias en función de las características locales de todo tipo deben aceptarse.

Por tanto, los problemas internos de las regiones deben resolverse desde su propio interior. Para ello se exige mayor capacidad y mayores recursos. La mayor capacidad podría venir por una ampliación en la toma de decisiones y los mayores recursos por una revisión de los métodos existentes de financiación regionales y locales.

(38) STÖHR, W. (1987) "El desarrollo..." op. cit.

Todo ello debe redundar en una mayor flexibilidad, una mayor capacidad de adaptación e innovación en el ámbito regional y, básicamente, local.

A partir de estas consideraciones sobre las nuevas condiciones económicas vemos como han propiciado el agotamiento en la preponderancia del paradigma funcional o sectorial en favor del paradigma territorial.

A continuación, analizaremos los supuestos de antuación de cada paradigma y la evolución a la que hemos aludido.

2.4 DE LA CONCEPCION FUNCIONAL A LA CONCEPCION TERRITORIAL

Los cambios en las condiciones económicas imperantes, la necesidad de llevar a cabo políticas de ajuste positivo, entre otros elementos, desembocan en nuevas ideas y nuevos puntos de discusión en lo referente a la política regional.

La nueva concepción de la política regional viene marcada en un primer momento por los trabajos de Stöhr y Tödtling (39) al adoptar como criterio de éxito en la evaluación de las políticas regionales el de equidad espacial. Equidad no basada únicamente en términos de progreso material, sino también en aspectos no materiales tales como la calidad de vida (familia, acceso a las decisiones, etc.). Los autores concluyen que las desigualdades espaciales, hasta ese momento, no han disminuido y, si lo han hecho, ha sido a un nivel interregional, mientras ha aumentado a otros niveles (intrarregionales y urbanos). Señalan, además, que las distintas comunidades regionales y locales perciben con descontento creciente sus condiciones de vida. De estas condiciones los autores deducen que las limitaciones en el desarrollo regional proceden de sus bases conceptuales (40).

(39) STÖHR, W. TÖDTLING, F. (1977), "Spatial equity -Some Anti- Theses to Current Regional Development Doctrine" en Papers of the Regional Science Association, 38, pp. 33-53

(40) Bases como son la dependencia teórica de la economía neoclásica, la obsesión por las condiciones materiales de vida o la dependencia de instituciones integradas de forma vertical.

Para resolver el conflicto identifican tres posibles salidas:

A-Dar prioridad al cambio funcional (políticas convencionales).

B-Dar prioridad a la "integración territorial".

C-Desarrollar sistemas que contengan ambos elementos.

Juzgan a la última como tecnocrática y la rechazan. La primera opción pone a los "policy-makers" ante el problema de reducir las disparidades en las condiciones materiales de vida adoptando un mecanismo central de redistribución de la renta. Esta opción lleva, a su vez, a aumentar las disparidades espaciales en las condiciones no materiales de vida. A partir de estas apreciaciones los autores deducen que la única posibilidad es dar prioridad a la integración territorial.

Esta orientación se acentua con las aportaciones de Friedmann y Weaver (41). Estos autores sugieren que hay dos formas de acercarse a la planificación regional: la funcional y la territorial.

La visión funcional tiene que ver con la localización de actividades económicas y la organización espacial de un sistema urbano. Se enfatiza la eficiencia global y, en general, las decisiones se toman fuera de las regiones. Decisiones que afectan a un espacio y en las que las autoridades regionales y locales afectas a este espacio les es difícil expresar su opinión y punto de vista.

(41) FRIEDMANN, J. y WEAVER, C. (1979), Territory and Function: The evolution of Regional Planning. Eduard Arnold, Londres. Existe traducción al castellano: Territorio y Función, IEAC, Col. Nuevo Urbanismo 33, 1981.

La visión territorial responde mucho mejor al objetivo de promover el desarrollo regional. En contraposición con el punto de vista funcional, la orientación territorial se interesa por la movilización integrada de los recursos humanos y naturales en regiones específicas, definidas históricamente. Esta actividad territorial es endógena, se conduce desde las propias regiones en las que tienen efecto sus decisiones. Al comprometer a los habitantes de la región en el proceso, éste pasa a ser político-económico. Predomina la equidad, la búsqueda de un aumento en el nivel y calidad de vida para los habitantes de la zona.

Estos autores, por tanto, muestran su opinión favorable a un cambio que significa el predominio del paradigma territorial en la promoción del desarrollo regional. Es decir, aún cuando las dos formas de integración funcional y territorial son necesarias para el desarrollo, la cuestión es el principio que domina. El nuevo paradigma de la política regional da prioridad al enfoque territorial.

Llevados del problema particular de cómo la planificación regional puede reducir las desigualdades espaciales, Stöhr y Taylor (42) han formulado dos proposiciones, definidas como "development from above" (desarrollo desde arriba) y "development from below" (desarrollo desde abajo).

(42) STÖHR W. y TAYLOR, D.R.F. (Ed.) (1981), Development from above or below? The dialectics of Regional Planning in Developing Countries, John Wiley, Chichester.

El primero podría ser identificado con el paradigma funcional que dominó la fase que aquí hemos llamado política regional tradicional. Viene descrito como un modelo de desarrollo "arriba-abajo centro-periferia" (top-down centre-outward). En este modelo se iguala crecimiento económico con desarrollo y se enfatiza la inversión intensiva en capital industrial y urbano, el uso máximo de economías de escala internas y externas y la tecnología más nueva junto a los proyectos a gran escala.

Tal como hemos visto, es un paradigma que se ha implementado a través de las estrategias de polos y centros de crecimiento. Se supone que a partir de ciertos sectores motores y grupos geográficos, a través de la demanda externa y los impulsos de la innovación, el desarrollo se propaga al resto del sistema.

En contraposición a este paradigma, el desarrollo "desde abajo" (development from below) descansa en el modelo "abajo-arriba periferia-centro" (bottom-up periphery-inward). En este modelo no se descarta el criterio de eficiencia económica sino que esta eficiencia se vea aumentada en las regiones menos desarrolladas. Así, el desarrollo se define como un proceso integral que movilize los recursos y capacidades en beneficio común. De ahí, que se conciba una elevada libertad para las regiones en cuanto a decidir su propia opción de desarrollo.

Tanto la idea de paradigma territorial de Friedmann y Weaver como la de desarrollo desde abajo de Stöhr y Taylor surgen como consecuencia de la percepción del fracaso de la estrategia de industrialización acelerada.

Estas nuevas teorías de desarrollo se intenta aplicarlas al campo regional. La finalidad es promover una igualdad y satisfacción de las mínimas necesidades a la mayor parte de la población, evitar la centralización de las decisiones y, de ahí, dignificar el papel de las comunidades regionales y locales. Es una estrategia que se orienta hacia la pequeña escala, intensivas en trabajo, basado en

los propios recursos de forma que defienden la idea de una tecnología adecuada y no de la mejor tecnología.

El desarrollo "desde abajo" tiene la ventaja de que permite que todos se beneficien, es decir, la producción se reparte entre los agentes económicos y se difunde mejor espacialmente. Además, implica a un mayor número de agentes de forma que todos se sientan implicados en el desarrollo.

Los autores que defienden estas opciones desean favorecer el desarrollo desde abajo, el desarrollo local y no contraponerlo al desarrollo nacional. El espacio deja de ser una distancia y pasa a tener cierta vida que motiva a quien habita dicho espacio. En este sentido, Planque (43) opina que esta concepción tiene la ventaja de integrar una dimensión importante: la atribución a un ecosistema del que se sienten parte.

El objetivo, por tanto, del nuevo paradigma es obtener un desarrollo al que puedan acceder todas las comunidades locales.

En este sentido estudiosos del desarrollo regional como Weaver (44) definen el desarrollo territorial como la utilización de los recursos de una región por sus propios residentes, de forma que puedan satisfacer sus necesidades. Los componentes de estas necesidades son, según Weaver, la cultura regional, el poder político y los recursos económicos. Así, el apoyo en un sentimiento de unidad y de acción será la única fuerza capaz de conseguir el desarrollo territorial.

(43) PLANQUE, B. (1983), "Une nouvelle organisation spatiale du développement" en PLANQUE (ed) Le développement decentralise: Dynamique spatiale de l'economie et planification regionale. Col. Gral Litec n16 Paris.

(44) WEAVER, C. (1983), "Le développement par la base: vers un doctrine du développement territorial" en PLANQUE (ed) Le développement... op. cit.

Desarrollo "desde abajo", "autocentrado", "agropolitano", "endógeno", "movilización de las potencialidades locales" son vías de estudio de una nueva realidad para alcanzar una nueva concepción del desarrollo sobre la base de las organizaciones locales. En este sentido, la planificación regional que buscaba la industrialización, básicamente, urbana pasa a ser considerada como un proceso global de desarrollo de recursos de un área determinada.

De la misma forma se acelera cada vez más la corriente que preconiza la necesidad de un cambio hacia el predominio del paradigma territorial. Para que esto ocurra es necesario vehicular un instrumento que me permita llegar al desarrollo desde abajo: la planificación descentralizada.

2.4.1 La planificación descentralizada.

A lo largo de la discusión sobre el predominio del paradigma territorial hemos visto como es el manejo de la planificación territorial como instrumento para corregir desigualdades lo que lleva a los diversos autores a desarrollar la idea de desarrollo "desde abajo".

El término planificación descentralizada tiene, sin duda, orígenes franceses. En nuestro país, que no posee la tradición planificadora de Francia, sería quizás más adecuado hablar de desarrollo descentralizado. Sin embargo, optamos por mantener este término ya que, además, la mayoría de literatura económica referente a estos temas es de origen francés. Otra posible opción es la de planificación "estratégica" que es un término anglosajón cuyo máximo exponente, en este campo, son los planes estratégicos locales.

Así pues, el estudio de la planificación descentralizada como uno de los instrumentos básicos para

llevar a cabo el desarrollo desde abajo puede, como señala Ferrin (45), interpretarse de dos formas:

-La que entiende la planificación descentralizada como una gestión descentralizada de una política nacional. En este sentido, Piatier (46) define la descentralización como una política que ejecuta localmente las decisiones centrales.

-La que entiende la planificación descentralizada como una nueva forma de organizar el desarrollo económico y social. De tal forma que se reconoce a las regiones y colectividades locales la posibilidad de promover una dinámica económica. La consecuencia sería una reestructuración y una cogestión de la política económica.

La realidad responde más a la primera aproximación. Es lógico, ya que la segunda interpretación cuestiona los modelos y doctrinas históricas. Otro problema que se suma viene del hecho de que una organización de la planificación descentralizada bajo el punto de vista territorial, exige múltiples organizaciones territoriales.

De ahí que para que la planificación sea descentralizada se exige que todo el sistema económico se reintegre al territorio y que opere, para ser eficaz, en el marco de una acción coordinada a todos los niveles.

Así pues, la idea de integración territorial tiene para Greffe (47) unos fundamentos:

(45) FERRIN, J.C. (1983), "Contribution a una theorie de la planification decentralise" en PLANQUE (ed) Le developpement... op. cit.

(46) PIATIER, A. (1981) Decentralisation et partage du pouvoir en les interventions economiques des collectivites locales. Col. Gral. LITEC.

(47) GREFFE, X. (1987), Politique Economique. Economica, Paris.

- 1) La planificación regional descentralizada debe tener en cuenta tanto las potencialidades de una región como de los diversos agentes que pueden intervenir en el desarrollo. De igual forma, la planificación local debe considerar tanto el potencial local como los actores que pueden estar implicados en el desarrollo local.
- 2) Las regiones se aprecian como forma de relaciones entre los agentes económicos y sociales. Los criterios planificadores deberían partir de estas relaciones, en concreto, de su intensidad y especificidad.
- 3) La innovación deja de verse simplemente como innovación tecnológica. Al existir relaciones multisectoriales, la innovación será gestión, de organización, etc. A partir de ello, cada área tiene sus propias relaciones y, por tanto, implementa su propia estrategia.
- 4) Los recursos y su conservación y eficiente utilización se amplía también a los recursos humanos.
- 5) Los gobiernos locales pasarían a tener la posibilidad de movilizar sus potenciales económicos.

Por tanto, una planificación regional descentralizada podría actuar sobre el empleo y su creación según las necesidades regionales, sobre la educación, la infraestructura regional y la red de servicios. En esta línea, podría aducirse que lo mismo puede suceder a nivel local a través de una descentralización local. El objetivo, como señala Greffe, no está en hacer múltiples pequeños países dentro de un país, sino en dar coherencia a ramas de actividad y a sectores a nivel regional (48).

A nivel local, los medios para contribuir al auge de políticas de desarrollo económico local pasarían por una planificación regional descentralizada junto a la gestión

(48) Al respecto y para el caso francés es interesante la lectura de GREFFE, X. (1987), Politique... op. cit. capítulo 14.

de servicios públicos locales y al desarrollo de pequeñas y medianas empresas. Estas cuestiones serán analizadas en posteriores capítulos.

A este respecto, Boisier (49) señala que:

"La conclusión más provocativa -que en verdad es una tesis- es que la planificación regional descentralizada, si se la entiende bien, presupone una conceptualización, presupone un paradigma de planificación regional diferente del tradicional. Si no se entiende la planificación regional como una actividad que va más allá de la cuestión de la asignación de recursos y que incluye adicionalmente una importante función de activación social regional, no es posible pensar en situaciones de amplia y verdadera descentralización".

(49) BOLSIER, S. (1983), "Un difícil equilibrio: centralización y descentralización en planificación regional" en Estudios regionales, 11.

2.5 CONCLUSIONES

En este capítulo intentamos analizar cuales han sido los elementos que han conducido y, están conduciendo, a la política regional hacia nuevos caminos que se mueven alrededor de dos ejes básicos: la descentralización y el papel creciente de los gobiernos locales en la actividad económica.

Estos nuevos caminos vienen favorecidos por los cambios en la concepción del desarrollo. Este se concibe "desde abajo" y no "desde arriba" como vino sucediendo hasta la crisis de los setenta. A su vez, este cambio lleva aparejado el predominio del paradigma territorial sobre el paradigma funcional, en sentido inverso a lo que habria venido sucediendo en la primera fase de la política regional.

Así pues, el estudio del predominio del paradigma territorial viene a través del acercamiento a la planificación regional. Ello conduce al reforzamiento de la idea de la necesaria planificación en política regional.

A partir de aquí y con el estudio de la planificación descentralizada se exige la necesidad de reintegrar el sistema económico al territorio. De esta forma se implica a todos los agentes en el proceso.

La planificación descentralizada asume estas relaciones de forma que se potencia, a partir de su puesta en marcha, el papel que pueden jugar los gobiernos locales en el desarrollo regional-local.

CAPITULO 3. LA NUEVA POLITICA REGIONAL

Los cambios que se produjeron en las condiciones económicas y sociales a partir de la crisis han forzado y, a la vez, han favorecido la necesidad de una nueva orientación para la política regional.

En los años posteriores a 1973 y hasta los primeros años ochenta la política regional pierde fuerza. Priman las políticas macroeconómicas generales de estabilización y ajuste estructural. Los graves desequilibrios -inflación, desempleo, tasas de crecimiento reales de la inversión nulas y negativas y elevado gasto público- exigen la puesta en práctica de políticas macroeconómicas de ajuste.

De ahí que la política regional tenga poco margen de actuación. Esta situación se alarga, aproximadamente, hasta los inicios de la década de los ochenta. A partir de entonces se empiezan a sedimentar las críticas a la política regional tradicional y a emerger nuevas orientaciones en torno a la política regional.

Las características de esta nueva política regional ponen el acento en el desarrollo de las propias capacidades de cada región. Es decir, en los factores internos o endógenos y no tanto en los externos. Se va a un reforzamiento de los criterios de eficiencia económica en la administración de los recursos, medida en término de productividad y competitividad.

Este nuevo enfoque de la política regional subraya la necesidad de explotar las propias capacidades -efectivas y potenciales- de crecimiento de cada región de forma que se instrumenten medidas que desemboquen en una mayor eficiencia. Los análisis regionales enfatizan cada vez más la instrumentación del lado de la oferta. Este modelo al que se le conoce como modelo de crecimiento endógeno tiene una peculiaridad. A diferencia de los enfoques anteriores, el número de sujetos de la política regional aumenta ya que

entran en juego las políticas diseñadas y realizadas por los gobiernos regionales y locales.

Este nuevo activismo viene de la valoración del territorio como agente de transformación y no, únicamente, como soporte físico de las relaciones de producción, tal como se ha visto en el anterior capítulo. Se generaliza la creencia de que todos los espacios puedan responder a la crisis, si esta respuesta es fuerte y presiona. En esta respuesta los gobiernos locales tienen un papel para incidir en el sistema económico local.

De ahí que junto a la valoración de los propios recursos y capacidades, se da una mayor conciencia y responsabilidad de los gobiernos regionales y locales en la definición y solución de sus problemas.

Los cambios más perceptibles se dan en el campo de los instrumentos. Se está produciendo una revisión en el nivel y extensión de los incentivos ya que, en la fase anterior, sus efectos sobre la economía y sobre la hacienda pública fueron distorsionadores.

La idea que subyace en esta revisión es la de manejar pocos incentivos y bien seleccionados, que discriminen a favor de las actividades que se quieran fomentar. A la vez, se siguen usando algunos de los antiguos instrumentos pero, a la par, se desarrollan nuevos instrumentos.

Esta nueva política regional tiene tres orientaciones básicas: hacia la innovación, hacia los servicios y hacia el mercado de trabajo. La política de innovación regional se dirige preferentemente a la promoción y desarrollo de las pymes. Ello conlleva un gran auge de los servicios, en particular, de los servicios a las empresas. Estas orientaciones hacia la promoción de la innovación y hacia las pymes necesitan de la figura del emprendedor y de una fuerza de trabajo con una adecuada formación técnica y profesional.

3.1 TEORIAS DEL CRECIMIENTO ENDOGENO

Las teorías del crecimiento endógeno surgen como respuesta a los cambios y a las condiciones existentes. La política regional quiere adaptarse al nuevo contexto socioeconómico, tanto nacional como internacional, y por ello entra en una fase de reorientación.

Esta reorientación de la política regional se basa en el desarrollo de las propias capacidades, compatibles con la máxima eficiencia en términos de competitividad y productividad. Una de las ventajas es que es un planeamiento que sirve para todo tipo de áreas o regiones, con independencia de su situación relativa en términos de renta.

Aunque no cuente con un cuerpo doctrinal definido, son muchos los autores (50) que escriben sobre el desarrollo endógeno aunque no exista un cuerpo doctrinal unificado.

Un reflejo de esta no homogeneidad es la variedad de términos cuñados para referirse al "desarrollo espontáneo", "autocentrado", "industrialización difusa", etc.

Cappellin (51) hace notar que estas teorías se basan en el supuesto de la existencia de una creciente movilidad de bienes y de estabilidad de los entornos regio--

(50) Entre los más destacados se encuentran CICIOTTI, E. y WETTMAN, R.W. (1981), The mobilisation of indigenous potential, CEE, Bruselas, Doc. interno de política regional.

FUA, G. y ZACCHIA, C. (ed) (1983), Industrializzazione senza frattura. Il Mulino, Bologna. WADLEY, D. (1986) Reestructuration regional op. cit. CAPPELLIN, R. (1988) "Opciones de ..." op. cit.

(51) CAPPELLIN, R. (1988), "Opciones de..." op. cit.

nales (52). De ello se deduce la orientación de la política regional hacia la plena utilización de los recursos propios de cada región; más que sobre la movilidad de los factores productivos (como proponían los enfoques neoclásicos y keynesiano).

Por esta razón, el desarrollo regional en el modelo de crecimiento endógeno no es el resultado de una decisión exógena en cuanto a la localización de empresas, sino que es el resultado de la actuación del grupo de empresas locales de cada región determinada. Por ello la especialización sectorial de cada región vendría de un proceso natural de selección.

En esta misma orientación, Cappellin resalta la idea de que el modelo de crecimiento endógeno potencia el lado de la oferta de la economía regional. Por tanto, se interesa por la evolución cualitativa de los recursos locales (humanos, empresariales y de capital) y por la efectividad de las instituciones locales. De ahí, sigue este autor, que el modelo parece apuntar a una intervención activa. En este sentido podríamos darle un cierto parecido con el modelo keynesiano. Similitud que proviene de la actuación de las autoridades locales (y regionales), en colaboración con las instituciones privadas, de fomento del empresariado local y de una infraestructura más avanzada.

A medida que la noción de desarrollo endógeno ganaba adeptos, los organismos que dedicaban estudios a estos temas llegaban a distinciones cada vez mayores. Así, en primer lugar, se señala que es necesario la distinción entre "desarrollo espontáneo" y "desarrollo estimulado" por los poderes públicos. El primer tipo es menos usual, aunque

(52) Entornos regionales que vienen caracterizados por factores como la cualificación de la mano de obra, por las técnicas de producción y organización, así como las estructuras sociales e institucionales.

un caso típico y ejemplar es el de las regiones del nordeste y centro de Italia (modelo de industrialización difusa) (53) y el de industrialización espontánea de amplias zonas de España (54).

En segundo lugar, la OCDE señala que no debiera asimilarse "desarrollo endógeno" con "autodesarrollo". El desarrollo endógeno debería asimilarse al fomento de la competencia en los mercados internacionales para la venta de productos fabricados en la región.

En tercer lugar, se advierte que el desarrollo se extiende a todos los sectores de la economía y no sólo al secundario como había venido ocurriendo.

Si se admite esta concepción del desarrollo regional, la cuestión está, como señala Wadley (55), en saber si el desarrollo endógeno va más allá del plano estrictamente económico.

Estas nuevas orientaciones tienen también su reflejo en nuestro país. Son varios los investigadores españoles que han tomado posición a este respecto. Así,

(53) FUA, G. (1984) "Esperienze di industrializzazione diffusa in Italia" en Papers de Seminari, 22, pp. 9-46. Una aproximación al caso del Valles Oriental, en Barcelona, de este modelo se encuentra en COSTA, MT. (1988) "Descentramiento productivo y difusión industrial. El modelo de especificación flexible" en Papeles de Economía, 35, pp. 251-276.

(54) VAZQUEZ BARQUERO, A. (1986) "El cambio del modelo regional y los nuevos procesos de difusión en España" en Estudios territoriales, 20, pp. 87-110 además de ITUR (1987) Áreas rurales con capacidad de desarrollo endógeno. MOPU Madrid.

(55) WADLEY, D. (1986), Reestructuración... op. cit.

Vazquez Barquero (56) hace notar que en un momento histórico concreto, una colectividad territorial, por iniciativa propia, puede encontrar nuevas ideas y proyectos que le permitan utilizar sus recursos y encontrar soluciones a sus problemas. La capacidad de liderar ese propio proceso de desarrollo más la movilización del potencial endógeno del área conduce, según Vazquez, a lo que denominamos desarrollo endógeno.

Por su parte, Perez Garcia (57) nos define el desarrollo endógeno como aquel que se alcanza como consecuencia del aprovechamiento en mayor grado de los recursos naturales y humanos, así como del capital acumulado en un espacio determinado. Si el proceso viene impulsado por las políticas aplicadas a un espacio económico concreto, deben conseguir una mejora del nivel tecnológico incorporado a la organización de la producción y del capital humano disponible, que sólo resultan eficaces si se está en sintonía con la actuación general de la economía. El autor concluye con la consideración del potencial endógeno como proceso modernizador. Así pues, es un proceso necesariamente largo, continuado y lento.

En resumen, todas estas ideas conducen al concepto de "potencial económico regional" desarrollado por J. Robert (58). Pero, a pesar del interés que el concepto despierta,

(56) VAZQUEZ BARQUERO, A. (1988) Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo, Pirámide, Madrid.

(57) PEREZ GARCIA, A. (1987), "Estrategias de desarrollo endógeno: Reflexiones sobre el caso español". Conferencia de autoridades regionales y locales de Europa. Consejo de Europa. Valencia.

(58) ROBERT, J. (1982), Mobilising the indigenous potential of disadvantaged regions: a new dimension of regional planning. European Regional Planning Study Series n40. Council of Europe.

permanece algo ambiguo. El autor señala que se refiere tanto al nivel de desarrollo alcanzado por una región como a su posterior capacidad de desarrollo. El concepto de potencial es dinámico; cualquier decisión, una vez llevada a cabo, alterará el perfil de una región y afectará a las decisiones que deban tomarse en el futuro. Aunque el cambio, no lo olvidemos, puede aumentar o disminuir el potencial. De ahí, que la política regional pueda definirse, señala Robert, como un intento permanente de corrección de los potenciales regionales.

En un sentido más Schumpeteriano, Sachs (59) vincula el potencial de desarrollo endógeno a tres elementos estrechamente ligados: la capacidad cultural de pensar e innovar, la capacidad político-administrativa de tomar decisiones autónomas y organizar su puesta en marcha y la capacidad del aparato productivo para asegurar su reproducción, sin perder el horizonte de los objetivos sociales del desarrollo. Los conceptos generales que sirven de base a este planteamiento de desarrollo se basan en el conjunto de recursos (económicos, humanos, institucionales y culturales) que constituyen su potencial de desarrollo endógeno,

A partir del conocimiento de lo que es el potencial endógeno pueden analizarse las diversas políticas de promoción del potencial endógeno. Para ello necesitamos medir o estimar el potencial para, a partir de ahí, identificar los elementos que puedan utilizarse para aumentar el potencial endógeno regional o local y elaborar la estrategia pertinente.

(59) SACHS, I. (1980) Estrategies de l'ecodeveloppement. Les Editions Ouvrieres, Paris.

La medida del potencial no es un pronóstico. Robert (60) señala cuales son los principales indicadores de potencias¹. Elabora un cuadro (ver cuadro n4) en el que se contraponen los indicadores para el desarrollo exógeno y los indicadores para el desarrollo endógeno. En este último caso, la movilización del potencial endógeno está relacionada con factores tales como, entre otros, los recursos medio ambientales, la fuerza laboral, la infraestructura, el sector empresarial y la disponibilidad de capital riesgo. Según sean las características de estos indicadores podremos orientar el potencial hacia el desarrollo exógeno o endógeno. Son los mismos ó parecidos indicadores pero según se orienten a lo propio, a lo interno o a lo externo nos indican el potencial de desarrollo endógeno u exógeno.

Así pues, una vez analizados los indicadores y su evolución en cuanto al desarrollo endógeno, trasladaríamos el estudio hacia la estimación del potencial regional.

El análisis o estimación del potencial de desarrollo de una región nos acerca a una aproximación por el lado de la "oferta" de la economía regional.

Biehl (61) señala cuales son los elementos determinantes para la estimación del potencial regional: la situación, la aglomeración (densidad espacial), la estructura de los asentamientos, la estructura sectorial y la infraestructura. El conocimiento de estos factores conducirá a estimular aquellos que pueden incrementar el potencial regional. Así pueden ser elaboradas las políticas de desarrollo regional que tengan el objetivo de aumentar el potencial regional.

(60) ROBERT, J. (1982), Mobilising... op. cit.

(61) BIEHL, Detal (1986), The contribution... op. cit. y BIEHL, D. (1988), "Las infraestructuras y el desarrollo regional" en Papeles de Economía, 35 FIES pp. 293-310.

CUADRO N4

INDICADORES DE POTENCIAL

Para el desarrollo exógeno

- Condiciones naturales y ambientales:
Factores naturales de atracción para inversores exteriores (paisaje, agua clima, niveles contaminación ...)
- Fuerza laboral: coste relativo, disponibilidad, formación y nivel técnico
- Aspectos de localización
macroespacial: accesibilidad interregional principales infraestructuras de transporte y telecomunicación
microespacial: zonas industriales, precio del suelo, capacidad de habitaje disponible, estandars ambientales
- Disponibilidad de economías externas y servicios de alto nivel: (grandes ciudades)
- Nivel de impuestos locales
- Posibilidades de financiamiento: Para instalar y ampliar empresas
- Clima social
- Atracción residencial (favorecer inmigración)

Para el desarrollo endógeno

- Condiciones naturales y ambientales
Recursos naturales para explotación interna (primeras materias, fuentes de energía renovable...), calidad del medio ambiente.
- Fuerza laboral: Formación y nivel técnico, experiencia profesional, motivación y actitudes hacia la innovsción industrial
Accesibilidad a los mercados exteriores y a servicios de alto nivel: infraestructura de transporte y telecomunicación
- Empresas: especialización sectorial de la producción, nivel tecnológico, tamaño, situación financiera, grado de dependencia externa en las decisiones, red de marketing, organización interna de la producción, actitud de los directores respecto a la modernización y a la innovación, grado de cooperación entre empresas de espíritu cooperativo
- Industria artesanal: tamaño relativo, cantidad de los productos, organización de ventas, espíritu de cooperación
- Turismo: recursos, nº de visitantes, capacidad de desarrollo (especialmente turismo rural)
- Acceso a capital riesgo: disponibilidad de bancos especializados, actitudes de los bancasa a hacia la innovación
- Actividades terciarias inductivas: servicios a las empresas y formación profesional
- Agricultura: condiciones del suelo, estructura de las explotaciones, edad media agricultores, nivel técnico.
- Atracción residencial para restringir la emigración: equipamientos escolares y socio-culturales, habitajes, calidad de vida
- Sentimiento de identidad regional entre las poblaciones

Fuente: J. ROBERT (1982), Mobilising the indigenous potential of disadvantaged regions: a new dimension of regional planning. European Regional Planning Study series nº 40. Council of Europe, Strasbourg. Traducción tomada de J. ROIG (1984), Dossier de temes economics-industrials a la CMB. Direcció de Serveis de Programació i finances.

Por su lado, Ciciotti y Wettman (62) han destacado que al realizar un balance del potencial de desarrollo de una región, es decir, un balance de las suficiencias e insuficiencias regionales, se constata que muchas condiciones están dadas y que no es fácil su improvisación ó su atracción sino existen con anterioridad.

Entre estas condiciones se refieren a la cualificación de la mano de obra, a la diversificación del mercado de trabajo, a la experiencia organizativa y empresarial, a la densidad y diversidad de las redes de comunicación e información, al dinamismo empresarial, a los servicios disponibles, a las estructuras sociales e institucionales y a la propia estructura espacial.

El establecimiento de estos balances podría tener también la finalidad de mostrar que el potencial de innovación constituye un factor de desarrollo. La innovación y la adaptación potencial de una región a la innovación se definen como una red de actividades económicas y funciones de empresas individuales y su medio que determinan la velocidad y el ámbito de modernización técnica y la habilidad empresarial de la región para compensar la pérdida de viejos mercados por la apertura de nuevos mercados potenciales. Así pues, el potencial endógeno se tomaría como la capacidad de llegar a la innovación técnica, a la innovación de gestión y de organización.

A partir del estudio de las debilidades y suficiencias de las regiones, los autores han establecido una tipología de regiones según su potencial de desarrollo endógeno.

Esta tipología resalta, primero la existencia de

(62) CICIOTTI, E. y WETTMAN, R.W. (1981), The mobilisation of indigenous potential, CEE, Bruselas. Documento interno de política regional.

regiones con actividades tradicionales. La mayoría de estas regiones están muy urbanizadas y poseen una gran experiencia industrial y tecnológica. Son regiones que han sido fuertes hasta la crisis económica. Su problema viene de que en su estructura, tanto social como industrial, predominan las grandes unidades. Ello es un obstáculo a un cambio hacia la proliferación de las pymes innovadoras.

El segundo tipo de regiones serían las regiones que están controladas desde el exterior. Este control les ha conducido a una ausencia de iniciativa empresarial propia. Además de que suelen ser regiones con una situación geográfica que no es óptima y que, por tanto, sus redes de información son deficitarias. Esta dependencia respecto al exterior les ha restado capacidad de innovar y, por tanto, de aprovechar sus propios recursos.

El tercer tipo de región es una región dinámica. En ella existen todos los factores de los que carecían las regiones vistas en el punto anterior. Tienen una red de pequeñas y medianas empresas autónomas locales provistas de un factor humano capaz de asimilar las innovaciones. Son empresas que introducen las nuevas tecnologías en su producción ó en su distribución y que, además, son capaces de crear nuevos productos y de buscar nuevos mercados.

El cuarto tipo de regiones serían aquellas regiones agrícolas que están desprovistas de base industrial. Su potencial se basaría en los recursos agrícolas, concretamente, en la transformación y distribución de los productos locales de alimentación. Además, otra posible fuente de desarrollo pasaría por la promoción del atractivo turístico y del turismo rural consecuencia de una valoración del entorno y del medio ambiente.

Las políticas destinadas cada una de las regiones de esta tipología son, evidentemente, distintas. En el caso de la predominancia de las grandes empresas, la consideración es la de la necesaria modernización e innova--

ción. Además, en todas las regiones, un elemento vital lo juegan los paymes. Aunque, en general, no son innovadoras si que suelen ser muy flexibles a los cambios y vehículos de difusión de las innovaciones. En general, las estrategias de desarrollo endógeno aprecian el capital humano, la necesidad de una infraestructura moderna y la cobertura de la demanda de servicios y de financiación.

Si resumimos, destacamos que el potencial endógeno en su versión/acepción más amplia comprende los recursos físicos y ecológicos de la región, la habilidad y energía de sus habitantes, la estructura urbana, la fuerza de trabajo, la atracción del medio ambiente etc. En un sentido más restringido y dada la evolución de las condiciones macroeconómicas y tecnológicas actuales, Ciciotti y Wettman (63) señalan que el potencial endógeno se circunscribe a un potencial de innovación regional. El potencial endógeno, por tanto, se define como la red de actividades y funciones económicas de las empresas individuales y de su entorno. Esta red determina el ritmo y el alcance de la modernización técnica y organizativa y la aptitud de las empresas de la región para superar la pérdida de mercados mediante la apertura potencial de mercados nuevos.

Por ello, la posibilidad de ciertas regiones de participar en el proceso de innovación y de cambio estructural viene determinada por la posibilidad de superar deficiencias funcionales (64) en su estructura eco--

(63) CICIOTTI, E. y WETTMAN, R.W. (1981), The mobilisation... op. cit.

(64) SAENZ de BURUAGA, G. (1984), "Planificación regional de la tecnología y potencial endógeno" ICE en 606, febrero. El autor resume las deficiencias funcionales en cuatro aspectos: personal cualificado (capital humano), disponibilidad de fondos de capital-riesgo, aspectos de información y comunicación y flexibilidad de las estructuras sociales y organizativas.

nómica. Deficiencias que, sin embargo, pueden deberse a un conjunto de características estructurales de las empresas individuales.

Para finalizar, el cuadro n4 nos muestra las diferencias principales entre las teorías y las políticas de desarrollo regional en el periodo 1950-1980. Las teorías se clasifican en dos grandes grupos, las basadas en la movilidad de los factores que el autor agrupa hasta los inicios de los 70 y las basadas en el crecimiento endógeno hasta nuestros días.

Las teorías tradicionales de desarrollo regional se traducen en políticas de incentivos, básicamente, a la localización y al papel compensador del sector público.

Las teorías del crecimiento endógeno se traducen en políticas tendentes a la descentralización y a la incentivación de la innovación regional. En próximos capítulos estudiaremos las nuevas políticas y los instrumentos que se utilizan. Básicamente son instrumentos que apoyan la vertiente de la oferta de la economía regional y local con la finalidad de mejorarla. Estos nuevos instrumentos, junto a algunos de los tradicionales, conforman el nuevo marco de actuación en el que los gobiernos locales juegan un papel dinámico.

3.2 INSTRUMENTOS DE LA NUEVA POLITICA REGIONAL.

En el marco de los cambios que están ocurriendo en la política regional, los instrumentos utilizados no están ajenos a estas mutaciones.

Disponemos de diversas evaluaciones (65) de las experiencias de política regional llevadas a cabo hasta los setenta. De esas evaluaciones se deduce la necesidad de reorientar algunos de los instrumentos tradicionales y de crear nuevos instrumentos.

Los instrumentos de la nueva política regional favorecen, en primer lugar, el aprovechamiento del potencial endógeno y, en segundo lugar, la regeneración de la estructura productiva regional y local. Estas características permiten apuntar la idea del nuevo papel de los gobiernos locales en la consecución de estos objetivos.

Desde el punto de vista de los instrumentos se ha llevado a cabo una readaptación de los mismos, tal como señala Cuadrado Roura (66) añadiendo que no puede, en este sentido, hablarse de una nueva política regional. No ocurre lo mismo con las estrategias, la idea de capital versus trabajo pierde validez. Por ello en este campo si es posible hablar de nuevas estrategias. Tal como veremos en el siguiente capítulo, éstas se orientan, básicamente, hacia el fomento de la innovación, de los servicios y hacia el mercado de trabajo.

(65) RICHARDSON, H.W. (1978) Regional... op. cit., capítulo 10, pp. 193-201. En este capítulo se da una extensa bibliografía de la evolución de la política regional en el Reino Unido.

(66) CUADRADO ROURA, J.R. (1988), "Políticas regionales..." op. cit. p. 82.

La aplicación de sujetos de la política regional, la ampliación de objetivos, las nuevas estrategias y la adecuación a éstas de los instrumentos y el predominio de la movilización del potencial endógeno nos llevan a hablar de una nueva política regional.

Con el fin de comparar los instrumentos actuales con los tradicionales, manejaremos la tipología usada en el primer capítulo de Yuill, Allen y Hull. De esta forma podremos ver los cambios en los cuatro grandes grupos de instrumentos señalados. Con posterioridad, analizaremos en que dirección se han producido las novedades en cuanto a la instrumentación de nuevas medidas de apoyo y fomento de la economía regional y local.

A) Incentivos regionales.

Uno de los efectos de los incentivos financieros y fiscales tradicionales en la reducida transparencia de estos incentivos, es difícil conocer el importe global de las ayudas. Aunque la finalidad de los incentivos estaba clara ya que constituían un elemento de fomento de la inversión, de relocalización y de política industrial, la realidad es que los recursos destinados han sido elevados frente a los resultados obtenidos.

Esto ha conducido a una restricción en el manejo de los incentivos, principalmente por el elevado coste que suponen. La evolución tiende al manejo de pocos incentivos y seleccionados de forma que discriminen a favor de las actividades que se pretende fomentar. Por tanto, no son incentivos generales sino que son específicos y, en la mayoría de casos, ligados al capital o al empleo creado.

Además, los cambios (67) que se producen en el tamaño, organización y en la dinámica espacial de las empresas, así como en la pérdida de peso relativo del sector industrial conllevan la aparición de otros instrumentos más atractivos que las ventajas financieras y fiscales.

Los nuevos factores que permiten la creación de nuevos instrumentos están relacionados con, entre otros, las comunicaciones, la infraestructura de servicios, el entorno empresarial, la existencia de capital-riesgo y la disponibilidad de mano de obra cualificada.

Además, K. Allen sugiere, incluso, la posibilidad de que las empresas tengan opción de elegir de entre distintos tipos de incentivos aquellos que más les interesen. Junto a ello, es necesario mejorar el nivel de información y divulgación de los instrumentos existentes en todos los niveles de decisión. Esta exigencia de información presiona la tendencia hacia la descentralización en los incentivos y al suministro de información y asesoramiento en cuanto a sus posibilidades lo más cerca posible a los potenciales beneficiarios.

Los nuevos incentivos dejan en un segundo plano a las subvenciones para abrir paso a los préstamos participativos, a los avales, etc.

(67) Estos cambios son analizados a partir de su incidencia en el modelo territorial en un excelente artículo de TAYLOR, M. y THIRFT, N. (1983), "Business organization, segmentation and location" en Regional studies 17.6 pp 445-465. Además del estudio de PLANQUE, B. (1983), "Une nouvelle..." op. cit. y de la aplicación a Cataluña de ROIG, J. (1985), "Noves tendències de localització i línies d'actuació en el cas de la CMB" II Trobada d'economistes italo-espanyols. Sant Feliu de Guixols.

B) Infraestructura.

No todas las regiones tienen la misma dotación en infraestructuras. Ello va en detrimento del objetivo final de la política de infraestructura que se basaba en dotar a las regiones atrasadas de mayor infraestructura de la que les correspondería en términos de renta y de habitantes. La realidad se ha traducido en esta desigual dotación y, en algunos casos, en su infrautilización.

Por tanto, tal como vimos que señalan los trabajos de Biehl (68), la existencia de infraestructura no es condición suficiente para el desarrollo. Así pues, a partir de la inversión pública en infraestructura se procura que las regiones con una infrautilización de su capacidad puedan mejorarla.

Para conseguir que esto sea realidad deben ponerse en marcha políticas de mejora de los equipamientos existentes, por un lado, y, por otro, proveer las nuevas infraestructuras que se basan en el papel relevante de las comunicaciones.

C) Empresas públicas ó bajo control estatal.

La relevancia de las empresas públicas ó bajo control estatal como instrumento de política regional ha disminuido. Seguramente no es ajeno a este hecho la existencia de las corrientes de opinión en contra de la empresa pública que es ineficiente y, por otro lado, la que defiende la mejor adaptación de las empresas medianas y pequeñas a la nueva realidad.

(68) BIEHL, D. et al. (1986) The contribution of... op. cit. y BIEHL, D. (1988) "Las infraestructuras..." op. cit.

Por otra parte, las sociedades de desarrollo y de financiación regional están sufriendo fuertes cambios. La mayoría de ellas pasan a depender de los niveles regionales y locales. Además, dejan de ser exclusivamente públicas para pasar a tener participación privada. Su nueva orientación se dirige a la promoción y asistencia técnica a las empresas. En algunos casos, actúan como sociedades de capital riesgo.

D) Desincentivos y controles.

Los desincentivos y condtoles usados tradicionalmente para paliar los problemas de congestión están en desuso. Principalmente porque las zonas congestionadas han sufrido el impacto de la crisis y sus prioridades han variado. Aunque algunos controles sobre polución, ruidos o medio ambientes no han desaparecido. Sin embargo, el problema principal de estas zonas congestionadas y en declive pasa a ser el desempleo. Por tanto, este instrumento evoluciona hasta llegar a acciones encaminadas a la creación de empleo y a regenerar la economía local de estas áreas congestionadas y que han sufrido un fuerte impacto por la crisis.

Vistos los instrumentos tradicionales y los cambios que han experimentado, haremos mención de algunos nuevos instrumentos. Estos atienden a dos aspectos: a la dimensión territorial y microeconómica y a la solución de problemas muy graves.

En este sentido, las novedades van en la línea de oferta de techo y suelo industrial (entre otros, incubadoras y hoteles de empresas, parques tecnológicos), oferta de financiación por la vía, básicamente, del capital riesgo, oferta de asesoramiento, apoyo y de servicion a las empresas. Además, añadamos las ayudas y colaboración en I+D, la promoción de las exportaciones y de las telecomunicaciones.

Aunque la mayoría de estos instrumentos podían ser englobados, de una u otra forma, en los apartados anteriores tienen una característica. Suelen ser instrumentos ideados y diseñados por gobiernos regionales y locales. Probablemente, en el futuro, se dará una cierta especialización; es decir, habrá instrumentos más ligados ó utilizados por los gobiernos regionales y otros instrumentos con más posibilidades de actuación por parte de los gobiernos locales.

Al analizar estos cambios en los instrumentos no podemos olvidar que también, como hemos visto, han existido cambios en todos los aspectos de la política regional. Al respecto, J.R. Cuadrado ha construido un esquema de síntesis muy ilustrativo de estos cambios.

El cuadro de la página siguiente (n5) plasma estas diferencias. En cuanto a los problemas dominantes si bien el objetivo final de la política regional sigue siendo el de disminuir las disparidades regionales, la realidad ha traído un aumento de las regiones con problemas hasta llegar a casi la inclusión de todas las regiones. El objetivo deja de ser el industrializar a las regiones menos desarrolladas. Se pretende el ganar en eficiencia y en competitividad a partir de las propias posibilidades de las regiones.

Respecto a las teorías sobresale el hecho del olvido (por no interpretar la nueva realidad) de las teorías tradicionales. El problema es que no hay auténticos modelos para interpretar el desarrollo regional. Sin embargo, se atisba una posible vía en el estudio del potencial de crecimiento regional endógeno unido a los análisis efectuados desde el lado de la oferta.

Por último en lo que hace referencia a los instrumentos destaca su revisión. La amplia variedad existente hasta la crisis no solucionaron los problemas, al contrario, se critican los errores cometidos. De ahí que se reorienten hacia la promoción del potencial endógeno regional los instrumentos tradicionales. A ello se le añaden

CUADRO N5

	ANTES	AHORA
Problemas Dominantes y Orientación General de las Políticas	<ul style="list-style-type: none"> -Las disparidades interregionales como problema central. -Concentración de las actuaciones en: <ul style="list-style-type: none"> Regiones Atrasadas Regiones en declive Áreas muy congestionadas -La política regional como política de redistribución y de compensación -La industrialización como objetivo. 	<ul style="list-style-type: none"> -Generalización del carácter de "regiones con problemas" (incluyendo regiones ricas, atrasadas e intermedias) -Escaso margen para las políticas regionales. Predominio de las políticas de ajuste y de carácter sectorial/nacional. -Recortes en los recursos dispon. -Reorientación de las pol. reg. <ul style="list-style-type: none"> Reforzar criterios de eficiencia y competitividad. Análisis de las posibilidades de crecimiento potencial Coordinación entre los distintos niveles de gobierno.
Teorías y Modelos Interpretativos	<ul style="list-style-type: none"> -Modelos de corte neoclásico -Modelos de causalidad acumulativa y centro-periferia -Modelos de carácter institucional -Modelos de crecimiento regional: neokeynesianos, de base de exportación y multiplicador-acelerador 	<ul style="list-style-type: none"> -Carencia de auténticos nuevos modelos interpretativos. -Prioridad a los análisis del lado de la oferta -Profundización en los factores explicativos y limitativos del desarrollo-<u>endógeno</u> y del potencial de crecimiento regional.
Instrumentos utilizados	<ul style="list-style-type: none"> características generales -desvinculación praxis-teoría -amplia variedad de intros. 	<ul style="list-style-type: none"> Características generales -revisión intro. tradicionales -críticas a los errores del pasado -ampliación de las acciones a nuevos campos: tecnología, servicios...
Tipología y rasgos de los instros.	<ul style="list-style-type: none"> a) Incentivos <ul style="list-style-type: none"> Aumento continuo de su nº y diversidad de fórmulas Oferta conjunta en paquetes y con otras acciones regionales Amplia cobertura territorial b) Infraestructuras <ul style="list-style-type: none"> Concentración en transportes y comunicaciones objetivo: corregir desequilibrios en su dotación c) Empresas públicas <ul style="list-style-type: none"> Amplia gama Acciones puntuales de descentral. d) Desincentivos y controles <ul style="list-style-type: none"> En áreas muy congestionadas 	<ul style="list-style-type: none"> Reorientación a) Incentivos <ul style="list-style-type: none"> Recortes en el gasto por incent. Reducción de su nº y coordinación supranacional Desconfianza en su papel como atractivo para la localización Selectividad b) Infraestructuras <ul style="list-style-type: none"> Prioridad a la utilización respecto a dotaciones dispares Enfoque según potencial de crec. Demanda de nuevas infraestruc. c) Empresas públicas <ul style="list-style-type: none"> Críticas al papel pasado Revisión S.D.R. d) Desincentivos y controles <ul style="list-style-type: none"> En desuso Nuevas líneas de acción vinculadas a los cambios por la crisis, a los nuevos problemas y a la ampliación de sujetos de la pol. regional

nuevos instrumentos vinculados al fomento y promoción de la innovación tecnológica, a la dotación de servicios y a la capacitación y adecuación del capital humano.

Ello conduce a la necesidad de priorizar el estudio de las estrategias de política regional destinadas a incentivar estos tres elementos.

Así pues, en el siguiente epígrafe vamos a profundizar en las estrategias de la nueva política regional dirigidas a la innovación, a los servicios y al mercado del trabajo.

3.3 ESTRATEGIAS DE LA POLITICA REGIONAL

Los cambios en las condiciones económicas en las que se apoyaban las políticas regionales tradicionales, que han sido analizados en el capítulo anterior, son fruto de una crisis económica eminentemente industrial. De ahí, que las áreas que reciben un mayor impacto de la crisis son precisamente las áreas industriales y urbanas.

La respuesta pública a esta crisis de estructuras productivas fue, en un primer momento, la de actuar como "bomberos" para reducir los efectos, a corto plazo, del deterioro empresarial y del declive de zonas industriales. Con posterioridad, la respuesta pública se dirigió hacia la reconversión, considerada como sustitución de actividades maduras o en declive. Estas actividades se sustituirían por otras nuevas o, en caso de existencia de mercado, se reorientaban las actividades tradicionales.

La aparición de la crisis y el declive en áreas tradicionalmente desarrolladas junto con la acentración de los desequilibrios regionales está produciendo cambios en las estrategias de la política regional. No sirve ya la estrategia que buscaba la industrialización a toda costa. En la actualidad se plantea la necesidad de un cambio en las estrategias de política regional.

Al estudiar los diversos autores que tratan estos temas encontramos distintos enfoques. Por una parte, Wadley (69) estudia las distintas estrategias regionales según el nivel actual de desarrollo tecnológico y el progreso en la explotación de los recursos endógenos. El autor concede especial relevancia al empresario y a su capacidad innovado-

(69) WADLEY, D. (1986) Reestructuration... op. cit., una versión del capítulo IV aparece en WADLEY, D. (1988), "Estrategias de desarrollo regional" en Papeles de Economía, 35, pp. 96-114, FIES.

ra. Así, estudia las posibles estrategias a partir del desarrollo de pequeñas y medianas empresas, de las intervenciones directas de los poderes públicos y del desarrollo del sector terciario. En una línea parecida, Rodríguez Saiz (70) identifica tres posibles líneas de actuación: la innovación, los servicios y el mercado de trabajo.

Así pues, los elementos citados están interrelacionados. La innovación tecnológica y su difusión necesitan de la promoción de las pequeñas y medianas empresas que, a su vez, son demandadoras de servicios. Para llevar a cabo estas actuaciones es condición la existencia de la figura del emprendedor y de un profesional cualificado.

Por tanto, los ejes de actuación de la nueva política regional pasan por el fomento de la innovación y de las nuevas tecnologías; por la promoción de los servicios, en particular, los servicios a las empresas y por la adecuación del mercado de trabajo a estos cambios.

3.3.1 Política regional orientada al fomento de la innovación

La génesis y el desarrollo de los cambios tecnológicos ocurridos en los últimos años, en general, dan lugar a discontinuidades que, junto a otros elementos, desembocan en problemas estructurales que afectan al proceso de desarrollo económico. La vía de salida pasa por una modernización del aparato productivo.

(70) RODRIGUEZ SAIZ et al. (1986), Política económica regional, AUTextos 103

Así pues, Cuadrado Roura (71) señala que la relación schumpeteriana entre innovación y desarrollo económico ha constituido una fuente de inspiración a las nuevas generaciones de economistas, subrayando el papel vital de la innovación en la dinámica económica. Esta innovación suele ser el fruto de grandes esfuerzos en el área de investigación y desarrollo.

Estos cambios tecnológicos implican también a la política regional. Su incidencia espacial es lo que llama la atención.

Los aspectos más generales que caracterizan a las nuevas tecnologías pasan por ser ahorradoras de mano de obra. No es una característica global, pero sí generalizada de las nuevas tecnologías. Además, los cambios en la demanda llevan a la pérdida de peso de la producción en masa, de la estandarización y a la primacía de las producciones diferenciadas en las que predomina el diseño. De ahí, que la cualificación que se le requiere a la mano de obra también ha cambiado, la demanda de profesionales en el mercado de trabajo varía en la dirección señalada.

Además, las nuevas tecnologías han favorecido y favorecen el desarrollo de los servicios, de forma creciente los ligados a las empresas. Estas suelen contratar servicios, con anterioridad producidos en el seno de las propias empresas, a empresas especializadas. De esa forma, lo que antes era un coste fijo se transforma en coste variable.

Estos rasgos de la dinámica productiva, sin duda, cambian el mapa económico regional y la localización de ac--

(71) CUADRADO ROURA, J.R. (1983), "Crisis industrial y cambios tecnológicos" en Cahiers de l'ISMEA, tome XVII, serie HS.

tividades (72). En este cambio no puede olvidarse el gran papel que, en las regiones, juega la capacidad para generar actividades innovadoras.

Por tanto, los cambios tecnológicos influyen en la localización y en el espacio económico. Así la relación entre la innovación y la política regional viene dada por la incidencia que tienen los cambios tecnológicos sobre, fundamentalmente, los niveles de desempleo y sobre las diferencias económicas regionales.

Desde el punto de vista de la política regional, lo que destaca es la "probabilidad de acceso" de una región a una idea o innovación. Además, se le añade la posibilidad de obtener los medios financieros suficientes para materializar esta innovación.

En este concepto Cuadrado Roura (73) destaca dos componentes: accesibilidad y receptividad. La accesibilidad

(72) A este respecto y para el caso español destacan los trabajos de GIRALDEZ, E. (1984), "Comportamiento sectorial de la inversión durante el periodo 1969-1979" en Situación 2. GIRALDEZ, E. (1986), "la inversión industrial: algunas consideraciones entorno a su comportamiento sectorial y espacial durante la crisis de los setenta" en Situación 1 y GIRALDEZ, E. (1988), "Comportamiento inversor de los sectores de alta tecnología 1975-1985. Tendencias espaciales" en Fapeles de economía, 34. Además CUADRADO ROURA, J.R. (1988) "Tendencias económicas regionales antes y después de la crisis en España" en Fapeles de Economía 34, y RIO del C (1988) "Dinámica y distribución espacial de los servicios entre 1960 y 1985" en Fapeles de Economía, 34, pp. 454-481.

(73) CUADRADO ROURA, J.R. (1983) "Crisis industrial..." op. cit. y CUADRADO ROURA, J.R. (1984), "Crisis económica y desequilibrios regionales. El desafío de los cambios tecnológicos". ICE, 609, mayo.

representa los potenciales y limitaciones que la región y los agentes que en ella operan, en particular, tienen para acceder a una idea y los medios básicos para desarrollarla. Señala la parte objetiva de la probabilidad de acceso. La parte subjetiva viene dada por la receptividad. Representa la capacidad para tener en cuenta esa idea innovadora ó la inversión, es decir, la capacidad de dar una respuesta a los casos que se presenten.

La accesibilidad puede mejorarse con mayor información, con una política regional de I+D y con una infraestructura adecuada. La receptividad mejora con una buena y adecuada difusión de la información y con la existencia de una cultura técnica.

Estas características que mejoran la probabilidad de acceso de una región a la innovación se ven potenciadas si los actores regionales y locales tienen capacidad para crear y adoptar nuevas ideas.

Si bien hemos introducido el potencial de innovación regional, no hemos destacado su característica. El potencial de innovación regional sería la habilidad de una región para participar en el proceso de innovación global. Este proceso sería entendido como la serie de innovaciones económicas individuales y que, en parte, ocurren de forma paralela y escalonada en el tiempo. Por tanto, habría un componente espacial específico en el potencial de innovación regional.

La política diseñada para solucionar estos problemas sería deseable que tuviera en cuenta las distintas capacidades de cada región. Si son medidas nacionales, la política tecnológica puede contemplar estas diferencias.

En el caso de que sean políticas tecnológicas regionales o locales contemplarán estas diferencias pero una condición es la cooperación con el sector privado y la promoción de centros de I+D.

En cualquier caso, un punto vital es la coordinación entre las iniciativas supranacionales, nacionales, regionales y locales.

El protagonismo público en la política tecnológica necesita de una acción decidida. Tal como señala M. Castells (74) la política tecnológica no debería olvidar que el corazón de la capacidad tecnológica está en el capital humano. Además, los procesos de I+D se articulan a un tejido industrial que produce y utiliza las nuevas tecnologías. Por ello, como señala A. Costas (75) las políticas tecnológicas y de innovación se han convertido en núcleo importante de las acciones encaminadas a regenerar el tejido industrial. En la actualidad, los gobiernos regionales y locales instrumentan medidas para difundir las tecnologías en todo el tejido industrial con el fin de modernizarlo.

A partir de estas consideraciones, podemos diseñar las opciones futuras para una política regional orientada a la innovación. Con las sugerencias de varios autores (76), la política regional futura no debería olvidar:

(74) CASTELLS, M. (1986), "Area de Barcelona i les noves tecnologies" Horitzó 92, 17-18 Diciembre, Esplugues de Llobregat.

(75) COSTAS, A. (1988) "El paper de les Administracions públiques en la recuperació del teixit empresarial i en la millora de la competitivitat" Ponencia 3, grupo I, del II Congreso de Economía de Catalunya, 18-19 y 20 de Febrero.

(76) EWERS, H.J. y WETTMANN, R.W. (1980), "Innovation-oriented Regional Policy" en Regional Studies, 14, pp. 161-179.

MEYER - KRAHMER, F. (1985), "Innovation behaviour and Regional Indigenous Potencial" en Regional Studies, 19.6, pp 523-534.

- Incentivar nuevos productos, procesos y nuevas tecnologías.
- Diferenciar espacialmente los incentivos en I+D a partir de su utilización en regiones con problemas muy definidos.
- Introducir los efectos regionales en las políticas nacionales de I+D.
- Descentralizar las políticas de I+D hacia los subniveles de gobierno.
- Intensificar el potencial innovador de las regiones.
- Mejorar las condiciones para la innovación de forma que las empresas se vean motivadas a innovar.
- Necesidad de enmarcar las actuaciones en un marco supranacional que hace imprescindible la coordinación.

Para conseguir que la política regional siga esta línea de mejora de la accesibilidad y la receptividad, Cuadrado Roura (77) señala una serie de medidas a llevar a cabo:

- Creación de parques científicos y centros de nuevas tecnologías para empresas.
- Creación de "incubadoras" o "viveros de empresas".
- Elaboración y puesta en práctica de programas de investigación y de diseño, aplicados a la producción regional.
- Apoyos fiscales y financieros a la introducción de nuevas tecnologías.
- Creación de institutos tecnológicos que presten servicios a las empresas. Estos institutos suelen tener su propia participación bajo la forma de diseño industrial, asesoramiento técnico, formación, etc.
- Dar mayor responsabilidad a las autoridades locales y regionales en la creación de nuevas actividades.
- Elaborar y poner en práctica, por parte de estas autoridades, programas de innovación.
- Prestar mayor atención a la transferencia de tecnología a las pymes.

(77) CUADRADO ROURA, J.R. (1988), "Políticas regionales..." op. cit. p.84.

-Apoyar la creación de un terciario avanzado que incluya centros de información empresarial.

Estas medidas que estudiaremos en siguientes capítulos nos reafirman dos tendencias básicas. Una, el papel central que juegan las empresas pequeñas y medianas en las estrategias de políticas regional y, otra, el mayor protagonismo de los gobiernos locales en el fomento empresarial. Además, se insiste en la mejora de las condiciones de oferta como un elemento diferenciador de estrategias tradicionales.

3.3.2 Política regional orientada al sector servicios.

En primer lugar, vamos a precisar que es lo que se entiende por servicios. Los servicios no son ni tangibles ni permanentes, los suministran individuos a otros individuos y sólo pueden consumirse en el momento en que se producen, señala Gershuny (78). Además los servicios pueden destinarse tanto a los productores como a los consumidores.

A lo largo del tiempo ha aumentado la proporción de empleo civil en el sector, de la misma forma que aumenta su participación en el PIB (79). Aunque, se afirma que son los servicios públicos que sostienen el crecimiento del sector en épocas de crisis. En las etapas de crecimiento de la economía, son los servicios privados los que crecen más rápidamente y, en particular, en la actualidad son los servicios a las empresas.

(78) GERSHUNY, I. (1978), After Industrial Society? The emerging self-service Economy. Mac Millan, Londres.

(79) Para una visión esquemática pero muy clara del porqué crece el sector servicios, es excelente la síntesis que realiza RIO del C. (1988) "Dinámica y distribución espacial de los servicios en España entre 1960 y 1985" en Papeles de Economía, 34, pp. 478-489.

Se barajan dos argumentos en la defensa de la política regional orientada al sector servicios. Por un lado, el peso que alcanza tanto en la distribución sectorial del empleo como en el PIB va en aumento (80). Por otro lado, las perspectivas sugieren que la tendencia continuará.

Aunque se les critica a los servicios su menor productividad en relación a la industria ó su cooperación pasajera en la mejora del bienestar.

En cualquier caso, no puede olvidarse que los servicios suministrados a las empresas tienden a localizarse en áreas que estén dotadas de una buena infraestructura. Parece, por tanto, que es en la gama de servicios destinados a las empresas dónde la política regional podría dar mayores resultados.

Son precisamente estos servicios lo que exigen la necesidad de desarrollar una amplia gama de infraestructuras técnicas - telecomunicaciones, infraestructuras inmobiliarias y para los servicios personales- que le son necesarias para su desarrollo. Además, esto conlleva la necesidad de disponer de toda una serie de medidas organizativas, jurídicas o legales para que estos servicios funcionen. Por tanto, la actuación pública se dirige a estimular tanto la oferta como la demanda de los servicios a

(80) En España, por ejemplo, la distribución sectorial del empleo ha sido como sigue:

	1960	1973	1979	1985
Agricultura	40'5	24'8	20'4	16'6
Industria	30'3	36'2	34'4	31'0
Servicios	29'2	39'0	45'2	52'4

Fuente: Papeles de Economía, 34, 1988, pp. 456. y el porcentaje de servicios sobre el PIB:

	1981	1983	1985	1987
% servicios PIB	60'5	61'8	63'8	65'6

Fuente: Economistas, 29, 1988.

las empresas. Además, a la mejora y ampliación de los recursos humanos destinados a la provisión de estos servicios.

Cuadrado Roura (81) señala que la política regional ha de dirigir su estrategia, en este sentido, a la mejora en la dotación de servicios en las regiones pues, esto influirá en su propio desarrollo. Esta mejora conducirá a desarrollar los servicios en regiones periféricas y en áreas urbanas de tipo medio y pequeño, a aumentar el empleo y a aprovechar las economías de escala regionales de los servicios.

Además, la estrategia de política regional orientada a la promoción de los servicios está relacionada con la innovación tecnológica. En este sentido Gershuny y Miles (82), afirman que los métodos innovadores en la prestación de servicios constituyen la base principal del optimismo que pudieramos sentir sobre el futuro del empleo convencional. Para añadir que la investigación básica, la experimentación y el diseño de nuevos métodos basados en la tecnología informática para la prestación de servicios, así como la infraestructura en que se apoyan, constituyen el principal requisito para la recuperación económica de las décadas de los ochenta y noventa.

Estas ideas nos permiten concluir que parece ser que la aplicación y utilización de nuevas tecnologías en la industria ha comportado la aparición de nuevos servicios, generalmente, a las empresas y servicios de intermediación. Así pues, una vez desarrollados son susceptibles de ser prestados y utilizados de forma mucho más general.

(81) CUADRADO ROURA J.R. (1988) "Políticas regionales..." op. cit.

(82) GERSHUNY, I. y MILES, D. (1983), The new service Economy. The transformation of Employment and Industrial Societies Francis Printer, Londres.

En cualquier caso, hasta la fecha, no han tenido un impacto fuerte las actuaciones regionales de promoción de servicios. Seguramente, se explicaría por la falta de recursos y por la falta de coordinación. Sin embargo, la realidad confirma que se está dirigiendo el esfuerzo hacia este campo de la política regional.

3.3.3 Política regional orientada al mercado de trabajo.

Los cambios que se han producido tanto en la composición de la oferta y demanda como los cambios inducidos por la innovación tecnológica han tenido efectos en el mercado de trabajo. El principal efecto que conlleva esta nueva situación es la aparición de altas tasas de desempleo y la aparición de colectivos (mujeres y jóvenes) que inciden con fuerza en los mercados de trabajo.

Esta situación tiene, a su vez, implicaciones para la política regional. Tal es así que hay autores (83) que se plantean si esos cambios dejan espacio para la aplicación de políticas regionales independientes.

Frente al problema del desempleo caben dos estrategias:

- Dar preferencia a una política económica nacional que estimule nuevas actividades y se pueda paliar el problema del desempleo.
- Dar preferencia a una política regionalizada de distribución de empleos disponibles. Es un enfoque nacional que se dirige a evitar concentraciones de parados. Es una estrategia por el lado de la oferta del mercado de trabajo.

(83) BARTELS y van DUIJN, (1982), "Regional economic policy a changed labour market" en Papers of the Regional Science Association.

Ambas estrategias otorgan un papel nulo o reducido a la política regional. La primera es nacional y la segunda se sitúa en el mercado de trabajo.

Ello lleva a la pregunta de si es posible una orientación regional de la política de mercado de trabajo. A una actuación desde la propia región. Para responder a esta cuestión analizamos lo que ha sucedido en la realidad.

En este sentido, Fischer y Nijkamp (84) opinan que, a nivel regional, el problema de los mercados de trabajo es más complejo que los problemas que se deducen de reducciones en el nivel de demanda o de los aumentos nacionales de mano de obra.

Los factores clave para el estudio de las fluctuaciones regionales del mercado de trabajo son las variaciones espaciales en los índices de creación y desaparición de puestos de trabajo, además de los cambios en la estructura ocupacional de la demanda y de la oferta de mano de obra y la transformación de los esquemas de desplazamiento diario al lugar de trabajo.

Se detectan ciertos rasgos comunes como el descenso en el empleo agrícola (unido a un aumento en la producción agrícola), la debilitación de la industria manufacturera, un crecimiento constante del empleo en el sector servicios (aunque muy concentrado a nivel regional, en las grandes áreas urbanas). Además del cambio percibido en la estructura de la población trabajadora, básicamente, a

(84) FISCHER, M. y NIJKAMP, P. (1988) "Tendencias actuales de los mercados de trabajo regionales: una comparación internacional" en Papeles de Economía, 35, pp. 165-187. Los autores examinan las tendencias actuales de los mercados de trabajo regionales a partir de un estudio comparativo de estos mercados en varios países. España no está incluida, por tanto, se abre una vía de análisis para el caso español.

través del aumento del trabajo por cuenta propia y de la participación femenina a tiempo parcial.

Esta situación induce fallos en el mercado de trabajo que se traducen en una falta de oportunidad de empleo para los más jóvenes y las mujeres, en una baja movilidad de la mano de obra, en una concentración de desempleo en determinadas zonas y en la expulsión del mercado de trabajo de ciertas categorías de ocupaciones.

La respuesta pública a esta situación se ha dado por las autoridades regionales y locales. Aunque, en la mayoría de países, la política regional se dirige de forma prioritaria a la innovación; política que, en principio, no favorece la creación de empleo, en tanto que fomenta industrias de alta tecnología (85).

Así, los resultados de las políticas centrales en los mercados de trabajo regionales, señalan los autores, no han sido espectaculares. Ello se debe a que se centran en tendencias generales. De ahí que, de forma progresiva, los gobiernos regionales y locales actúen en el mercado de trabajo. La razón es que pueden conocer las condiciones de la región o localidad y pueden intentar adecuar la oferta y la demanda de empleo a su realidad. En general, sus esfuerzos se dirigen al reciclaje de la mano de obra, al suministro de una formación profesional adecuada a la demanda regional y a incentivar la creación de nuevas actividades que generen empleo.

El análisis de las tres vertientes (innovación, servicios y mercado de trabajo) de actuación de la estrate-

(85) Uno de los pocos trabajos que estudian el comportamiento inversor de los sectores de alta tecnología en España es el de GIRALDEZ, E. (1988), "Comportamiento inversor de los sectores de alta tecnología 1975-1985. Tendencias espaciales" en Papeles de Economía, 34.

gia de la política regional no puede ser aislado. Son estrategias fuertemente vinculadas.

En este sentido, la política regional se dirige a la innovación porque es fuente de progreso y de nuevas actividades que, a su vez, demandan servicios complementarios nuevos o existentes que exigen una mano de obra cualificada. De ahí, que las nuevas demandas en el mercado de trabajo vengan condicionadas por los cambios que introducen la innovación y el auge de los servicios, básicamente, a las empresas.

Por estas razones se promueven y fomentan, a nivel regional y local, las pequeñas y medianas empresas. Porque son demandadoras de empleo, de servicios y fuente potencial de innovaciones o, como mínimo, de difusión de estas innovaciones y de adaptación a las nuevas tecnologías.

3.4 ESPAÑA Y LA NUEVA POLITICA REGIONAL

¿Qué ha ocurrido en España a partir de la integración en la CEE en cuanto a la política regional (86)?

El instrumento legal que ha hecho realidad este cambio de orientación viene dado por la Ley 50/1985 de 27 de Diciembre de incentivos regionales para la corrección de los desequilibrios económicos interterritoriales, desarrollada en el reglamento 1535/1987 de 11 de Diciembre.

La nueva situación y estructura territorial del Estado español, fruto de la Constitución, ha modificado la situación en la que y para la que se crearon los incentivos regionales.

Son varios los ejes de cambio; por un lado, la creación del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) y la Creación de sociedades regionales de promoción empresarial (SODI) (87); por otro lado y a causa de la crisis, aparecen las zonas de Urgente Reindustrialización (ZOR) (88) y, finalmente, la entrada en el Mercado Común Eu-

(86) Los incentivos regionales han de seguir las directrices de la CEE respecto a criterios de delimitación, topes máximos de intensidad de las ayudas, criterios geográficos y de especificidad regional, métodos de evaluación de las ayudas, criterios relativos a los costes elegibles y a la actividad seleccionada y sistemas de seguimiento. A este marco general han de adaptarse los incentivos regionales españoles.

(87) Un trabajo a reseñar sobre este tema es el de PANIZO, F. y RAMIREZ, R. (1988), "Las SODI como instrumento de promoción empresarial" en Papeles de Economía, 35, pp. 235-250.

(88) Un balance de las ZUR se encuentra en LAFUENTE, A. y PEREZ SIMARRO, R. (1988), "Balance y perspectivas de las ZUR" en Papeles de Economía, 35, pp. 219-234.

ropeo y el acceso a los recursos del FEDER hanb ampliado la disponibilidad de recursos financieros destinados al desarrollo regional.

El alcance de las ayudas del PEDER no se limita al aspecto financiero sino también a la programación de inversiones a que obliga. Para poder acceder a los recursos del FEDER es necesari presentar a la Comisión de la Comunidades Europeas el correspondiente Programa de Desarrollo regional (PDR).

La administración central elabora el PDR de ámbito nacional y, a su vez, Cada Comunidad Autónoma elabora su propio programa. Esta nueva planificación regional (89) deja de atender la idea de un plan nacional desagregado territorialmente.

Volviendo al inicio, la Ley 50 de incentivos regionales es el marco y punto de partida de los futuros incentivos regionales.

En el prólogo de la Ley se señala que "La diversidad de disposiciones legales que actualmente regulan los incentivos regionales constituye un conglomerado de figuras yuxtapuestas que dificultan la consecución de los fines que tienen asignados, circunstancia ésta que reclamaba por si sola la realización de un esfuerzo de racionalización que condujera a una sistematización plena y de nuevo cuño de los incentivos regionales".

(89) El FEDER señala dos elementos fundamentales como conductores de la política regional a medio plazo: la implicación de las autoridades regionales y locales en el proceso de desarrollo regional y que las estrategias de desarrollo económico deben estar pensadas en términos de espacio económico europeo. Estas afirmaciones se encuentran en LANDABURU, E. (1988) "La política regional de la comunidad" en Papeles de Economía, 35, FIES.

Estos objetivos se intentan conseguir a través de la puesta en práctica del articulado de la propia ley. El artículo 1 señala que la Ley es el único cauce por el que fluirán los recursos del Estado con objetivos regionales. En el artículo 2 y más extensamente en el artículo 4 se expone la creación de un Consejo Rector que será un "órgano encargado de programar y promover las actuaciones estatales en materia de incentivos regionales..." y "...velar por la coordinación de estos incentivos con los restantes instrumentos de la política de desarrollo regional y ... con las ayudas sectoriales con incidencia regional".

Señalaríamos la novedad de la introducción de la vertiente regional de las políticas sectoriales. Además, se añade que este Consejo Rector es un órgano de coordinación. Pero el artículo 4 señala que la concesión de los incentivos regionales corresponde al Consejo Rector que "...la realizará por sí o por delegación en grupos de trabajo constituidos en su seno. En dichos grupos de trabajo se asignará representación a las Comunidades Autónomas afectadas en cada caso".

Aunque, la política de incentivos regionales es competencia del Estado, la Ley parece respetar las competencias de las Comunidades Autónomas.

La Ley define los incentivos regionales como "ayudas financieras que concede el Estado para fomentar la actividad empresarial y orientar su localización hacia zonas previamente determinadas". El objeto que se señala son los de "reducir las diferencias de situación económicas en el territorio nacional, repartir más equilibradamente las actividades económicas sobre el territorio y reforzar el potencial de desarrollo endógeno de las regiones". Esta definición, plasmada en una norma con rango de ley, junto a la disposición transitoria de la misma, disminuye la posibilidad de dispersión de incentivos regionales en el futuro.

El problema de los efectos económicos versus los

efectos financieros de los incentivos se resuelve con la primacía de los segundos. Ello significa que los incentivos serán exclusivamente financieros. Podrán consistir en subvenciones a fondo perdido, subvenciones al tipo de interés, subvenciones destinadas a la amortización de préstamos ó cualquier combinación de las mismas, adaptables a las necesidades financieras de los proyectos.

Al ser miembros de la CEE, la Ley española debe respetar los límites impuestos a los incentivos regionales. El término que maneja la Comisión para expresar las subvenciones habría de ser el mismo en España. Así es, el reglamento aprobado en el Real Decreto 1535/1987, de 11 de diciembre maneja el mismo concepto que la Comisión de las Comunidades: la subvención Neta Equivalente (SNE) (90).

El Reglamento hace hincapie en los cuatro puntos esenciales de definición de las zonas a apoyar, de los sectores y conceptos a incentivar, de los incentivos que podrán concederse y de la planificación y ejecución de la propia política.

Así pues, se definen 3 clases de zonas promocionables: "1.Tendrán el carácter de zonas de promoción económica, las áreas geográficas del Estado con menos nivel de desarrollo. 2.El gobierno podrá delimitar zonas industrializadas en declive, y otras zonas de aplicación de los incentivos regionales, cuando circunstancias especiales así lo aconsejen y siempre de acuerdo con las directrices de la política regional".

En este sentido, las primeras se refieren a las

(90) La unidad se crea para poder sumar las diferentes ayudas que se concedan a un proyecto de inversión por diferentes organismos y saber si está dentro de los límites legales. El artículo 15 del RD hace mención expresa del cálculo de la SNE de los proyectos.

zonas con desequilibrios crónicos en nuestro país. Las zonas industrializadas en declive se refieren a regiones con problemas debidos, básicamente, a un cambio de la estructura industrial. Tienen una vigencia temporal (la primera actuación de este tipo tiene lugar con la ZID del Ferrol por RD 21/1988 del 21 de Enero). El último tipo de zonas pretende abarcar problemas pasajeros ó no, o circunstancias negativas que aparezcan por alguna razón en una región determinada.

En cuanto a los sectores promocionables, el artículo 7.2 señala que lo serán "todos aquellos que no estén excluidos en el Real Decreto de delimitación de la zona respectiva por considerarse que su desarrollo no contribuye al logro de los objetivos establecidos para cada zona promocionable, de acuerdo con las directrices que el Gobierno fije en cada momento en sus políticas sectoriales y tomando en consideración las previsiones de las Comunidades Autónomas". Parece que la idea es la de usar los incentivos no como motor de arranque sino para la puesta en marcha del potencial económico de una región.

Respecto a los tipos de incentivos, señalar que a los ya mencionados de subvenciones a fondo perdido, subvenciones de intereses y subvenciones para amortizar préstamos solicitados, se le añade una bonificación temporal de hasta un 50% de la cuota empresarial de la Seguridad Social (91).

Junto a los tipos de incentivos se señalan sus techos máximos y su no simultaneidad con otras ayudas financieras, excepto si el Consejo Rector lo autoriza.

La Ley y el Reglamento darán paso a los decretos

(91) El Gobierno español la incluye, una vez autorizado por la CEE, por su incidencia, según sus apreciaciones, en el fomento del empleo.

de delimitación en los que las Comunidades Autónomas tienen un papel orientador.

Por tanto, el análisis de estos elementos permite apreciar el papel del Estado en la política regional. Los incentivos son suministrados por el Gobierno Central. En todo caso, a partir de la aprobación de los diferentes Estatutos de Autonomía y sus correspondientes competencias en diversos campos de actuación marcan la diferencia con la política tradicional de incentivos. Ello lleva a actuar en el campo de los incentivos a los niveles regionales y locales. De ahí los incentivos a la investigación y el desarrollo (I+D), al desarrollo de telecomunicaciones, a la gestión de las pequeñas y medianas empresas, a la neutralización del suelo, etc. Estos incentivos están más de acuerdo con la idea de la potenciación de los recursos endógenos y el nuevo protagonismo que asumen los gobiernos regionales y locales.

A este respecto, en unas recientes declaraciones del Director General del FEDER (92), Eneko Landaburu, señala que España utiliza bien el dinero que recibe pero, su fallo fundamental, es la no comprensión de la estrategia de desarrollo del FEDER. Estrategia que se basa en las nuevas ideas y teorías que hemos señalado y que la Ley de incentivos parece no reflejar.

(92) Ver El País, 22 de enero de 1989.

3.5 CONCLUSIONES.

En este capítulo intentamos analizar los cambios que se han producido en la política regional, a causa de los cambios económicos que habían sido analizados en el capítulo anterior.

Queremos resaltar los cambios en la política regional derivados de la multiplicidad de agentes económicos y de niveles de decisión (supranacional, nacional, regional y local), la ampliación de los objetivos de política regional y la adecuación de los instrumentos existentes a la nueva realidad y la instrumentación de medidas nueva.

Los cambios han dado lugar a teorías que basan el crecimiento regional en los propios recursos. Estas teorías conllevan una nueva concepción del desarrollo que integra al territorio.

La visión dominante pasa a ser la territorial frente a la funcional que era la tradicional. Ese cambio en el paradigma dominante supone una concepción más descentralizada tanto desde el punto de vista político como económico.

Esta descentralización hace que los poderes regionales y locales sean activos y muestren este activismo frente a la pasividad de las políticas macroeconómicas de estabilización y ajuste estructural frente a los desequilibrios regionales.

La política regional estaba perdiendo peso durante esa fase de ajuste pero, se ha traducido en una "reconversión" de las estrategias de política regional que la conducen a una mayor potenciación.

Estas nuevas estrategias que se dirigen hacia la innovación, hacia los servicios y hacia el mercado de trabajo tienen unos grandes protagonistas: el sector de las pequeñas y medianas empresas y las autoridades regionales y

locales. Estas últimas idean nuevos instrumentos de promoción, ayuda y soporte a las pequeñas y medianas empresas que, a su vez, son dinámicas y fuente, no exclusiva, de nuevos empleos.

No ha sido fácil dar cierta coherencia a este capítulo ya que la información es muy particular y no nos da una visión de conjunto. Esta visión global es la que pretendemos ofrecer sabedores que el paso del tiempo permitirá mejorarla.

En cualquier caso, nos interesa resaltar un aspecto importante. Es el aspecto del giro en las políticas de desarrollo regional. No sólo importa el sector secundario, sino que el primario y el terciario tienen un papel a jugar en el entorno social, cultural y de participación política. Además de destacar la mayor concentración y responsabilización de las autoridades regionales y locales en la definición y solución de sus problemas bajo la necesidad de aprovechar el potencial propio de crecimiento. Se ha dado un giro hacia planteamientos que inciden en la oferta.

Kevin Allen (93) explicita que el desarrollo regional estaría mejor cubierto por la recuperación de nuestras economías nacionales que por cualquier cambio en la política regional por sí. Quizás podríamos añadir que los cambios en la política regional pueden ayudar a recuperar las economías nacionales y que, aunque estas se recuperen, no pueden por sí solas mantener un desarrollo regional basado en concepciones que ya no tienen vigencia.

En el próximo capítulo vamos a estudiar de forma más profunda el nuevo papel de los niveles intermedios de gobierno.

(93) ALLEN, K. (1987) "Incentivos regionales en Europa: Nuevas orientaciones y retos" en Estudios Territoriales, 23, pp 181-188.

CAPITULO 4. EL NUEVO ROL DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES.

Una vez estudiados los cambios hacia una nueva concepción del desarrollo y hacia nuevas estrategias de la política regional, deberíamos guiar nuestra investigación al papel activo que juegan los gobiernos regionales y locales en la regeneración y renovación de sus economías.

En este capítulo intentamos dar cierta formalización teórica a este protagonismo. En cualquier caso, su elaboración es fruto de la síntesis de una práctica, poco sistematizada, y de un esfuerzo personal para su realización.

En primer lugar, intentamos analizar el porqué de la intervención local para, seguidamente, entrar en el estudio del Desarrollo Económico Local (DEL) como modelo explícito de esta intervención. Después de valorar el concepto de DEL, se estudian las distintas políticas que persiguen el desarrollo económico local.

Este tiene unos objetivos explícitos, aumentar la oferta de empleo y regenerar la estructura productiva local a través de la generación de nuevas actividades.

En este proceso juegan un papel fundamental los gobiernos locales y las pequeñas empresas. Veremos, en este capítulo, la actuación general de los gobiernos locales para, en el siguiente capítulo, analizar los instrumentos que se dirigen a la promoción de las pequeñas y medianas empresas.

Finalizaremos con la referencia al caso de España.

4.1 LA INTERVENCION LOCAL.

Ante la elección de cualquier tipo de intervención existen dos criterios que no pueden obviarse: la proximidad y la igualdad. La proximidad aboga por el nivel local mientras que la igualdad se asegura a escala nacional. En los casos en los que prima la igualdad parece incuestionable la decisión a nivel nacional.

Se cuestiona, sin embargo, el que las autoridades locales intervengan en temas económicos; no se cuestiona la intervención, sino quien la lleva a cabo. La preponderancia de las políticas macioeconómicas lleva a criticar el intervencionismo local pero, a priori, no puede tacharse a la política económica local de intervencionista ni anticíclica.

¿Qué es lo que ha ocurrido? Como sugieren Young y Mason (94), el desempleo se ha deslizado de su plaza preeminente en la agenda de política nacional en favor de la inflación. Por ello, los gobiernos locales han asumido el problema del desempleo y su solución como propios. Este cambio genera conflictos de intereses entre los gobiernos centrales, regionales y locales.

Una de las secuelas más importantes de la crisis económica es el desempleo. Desempleo que se vive a nivel local y es en este nivel en el que se viven las tensiones sociales. Quizás esta situación debería ser suficiente para justificar la intervención permanente de las colectividades y las administraciones locales en favor del empleo. El paro, aparte de un desajuste entre la oferta y demanda de empleo, es una realidad económica y social.

(94) YOUNG, K. and MASON, C.H. (Ed.), Urban economic development. New roles and relationships. Public Policy and Politics, Mc. Millan Press Ltd.

Sus efectos sobre la economía local son claros. Disminución de gastos consuntivos y de rentas y reducción de la tasa local de ahorro; a su vez disminuyen los ingresos fiscales lo que puede disminuir la prestación de ciertos servicios locales.

Ante estas situaciones de declive se toma conciencia por parte de los representantes políticos locales de la necesidad de cambiar esta tendencia. La resolución de estos problemas se añade a sus funciones tradicionales.

A medida que la recesión aumenta, el rol de las Administraciones públicas locales se amplía de la simple promoción industrial de la oferta de financiación, de techo industrial, de asesoramiento y ayuda, de formación y, en bastantes casos, de diseño y lanzamiento de programas de creación de empresas tanto privadas como municipales y mixtas. En definitiva, se amplían sus funciones en la línea de mejorar la oferta de la economía local.

La mayoría de países viven este proceso que se caracteriza por poner el acento en la creación y defensa de empleos a partir de los propios recursos de la localidad. Ello conduce a la concepción descentralizada del desarrollo económico.

La idea no es sustituir el intervencionismo económico nacional por el local sino una modificación cualitativa de ese intervencionismo y de la política económica convencional que se muestra impotente para solucionar los problemas económicos derivados de la crisis (95).

(95) Aunque no es fácil para las autoridades locales asumir responsabilidades sobre su propio desarrollo, parece tener cierta base la idea que los gobiernos centrales han consentido estas actuaciones con la finalidad de repartir el "coste político" de la crisis.

En esta línea, J. Roig (96) argumenta que el intervencionismo económico local no es nuevo pero sí lo es el alcance y la intensidad con que se está produciendo en estos momentos.

El grado de intervención de las autoridades locales es muy variable y depende, en gran medida, de las responsabilidades que se le atribuyen.

Sin embargo, el hecho de la intervención local, como señala Guigou(97), tiene unos aspectos positivos y otros negativos.

Entre los positivos destacaríamos la cooperación que entraña con el sector privado local en aras a internalizar tanto los costes como los beneficios en la lucha contra la crisis en general y el paro en particular. Obliga a un cambio en la actuación pública local en tanto le obliga a la introducción de actividades de programación, previsión y análisis en sus actuaciones. Por tanto, mejora de forma evidente el conocimiento tanto de la economía local como de su mercado de trabajo.

Entre los aspectos negativos destaca, el autor, el no conocimiento, por parte de los políticos y organismos locales de los problemas económicos, esto les conduce a no atreverse a intervenir. Además, pueden darse "guerras" entre municipios en cuanto a la oferta de incentivos. Aunque no debe olvidarse que no todos los municipios tienen el mismo potencial endógeno y la localización de la actividad parece guiarse cada vez menos por los incentivos.

(96) ROIG, J. (1985), "El rol de las administraciones locales en la política de reconversión y reanimación económicas" en CEUMT n89-90.

(97) GUIGOU, J.L. (1983), "Les interventions économiques des collectivités locales" en RERU, 5.

Se valoran más otras cuestiones como el nivel de cualificación de la mano de obra, el entorno, etc.

La OCDE (98) señala que la respuesta local al aumento del paro no es la única interpretación del intervencionismo de las autoridades locales.

Existen, además, las ayudas a la puesta en marcha de programas nacionales en favor del empleo con el fin de reconducirlas a las necesidades locales. Los gobiernos locales tienen una percepción original de los recursos y necesidades locales y, por tanto, pueden ofrecer alternativas de naturaleza endógena. Debemos añadir también, el proceso de extensión de atribuciones que, en varios países, se ha dado. Por tanto, no es únicamente la explicación del paro lo que justifica esa intervención. De todas formas esta descentralización no ha derivado en un reforzamiento de la autoridad local. La Ley suele ampliar la capacidad de intervención pero, a su vez, también la limita.

Según los trabajos del Consejo de Europa (99) no puede constatarse una estrecha relación entre el grado de autonomía política y financiera de las comunidades y la amplitud de sus intervenciones económicas. Sin embargo, aunque se dan crecientes iniciativas en favor de un rol creciente de las autoridades locales, se está lejos de que sean generales.

En la resolución 145 (1983) sobre los poderes locales y regionales cara al reto del paro del Consejo de Europa se señala que "las autoridades locales están aún le--

(98) OCDE (1987) De nouveaux rôles pour les autorités locales. Initiatives locales de création d'emplois, Paris.

(99) REIJNEN (1983) Rapport sur les pouvoirs locaux et régionaux face au défi du chômage. Conseil de l'Europe PL (18)9, Strasbourg.

jos de haber comprendido la importancia del rol por su aparición en este ámbito y de la extensión de los medios de acción de los que disponen". Sin embargo, las autoridades locales encuentran varios obstáculos: insuficiencia de competencias socio-económicas y de medios financieros; ausencia de coordinación con las autoridades centrales y falta de personal cualificado junto a la poca o nula formación económica de los representantes políticos.

El que haya autoridades locales extremadamente innovadoras junto a otras que han estado inactivas, podría achacarse a falta de tradición y a una intervención ligada a procesos exógenos. Pero, una de las principales causas, puede ser la ausencia de verdaderos líderes locales.

Además, la experiencia parece confirmar que la mayoría de acciones de promoción económica suelen ser llevadas a cabo por grandes y medianas ciudades tocadas por la crisis económica. Ello no significa que pequeñas áreas no puedan llevar a cabo este tipo de actuaciones pero la vertiente de la dificultad en la financiación tiene un peso específico muy fuerte.

Otra dificultad parece nacer de la problemática para evaluar los efectos de las iniciativas locales. ¿Se habrían creado empleos sin intervención? ¿No son sólo la resultante de simples "desplazamientos"? ¿Cuál es el margen de acción de las autoridades locales?. Aunque muchas críticas están fundadas, no puede cuestionarse el rol creciente de las autoridades locales en favor de la regeneración y reactivación de la economía local. El debate sobre la intervención parece estar sobrepasado, lo que se cuestiona son, más bien, los objetivos perseguidos, la eficacia de estas intervenciones y su coordinación con la de otros actores locales y con las autoridades nacionales.

La cuestión principal debe basarse en la determinación del margen de maniobra que permitirá a las autoridades locales optimizar los efectos de las políticas nacionales y, a su vez, permitirá a las iniciativas locales

contribuir al crecimiento general. Esta relación entre las políticas sectoriales y espaciales queda plasmada en el cuadro siguiente:

DIMENSION SECTORIAL	DIMENSION ESPACIAL		
	Ninguna	Implícita	Explícita
No existencia de política sectorial	Pol. Económicas generales	Pol. Económica con implicaciones regionales	Políticas regionales
Implícita	Pol. Sectoriales	Políticas Estructurales	Política de desarrollo regional
Explícita			
- por sector	Pol. Estructurales	Pol. Estructurales regionales	Pol. de DEL
- por empresa	No, existen	Pol. locales de fomento empresarial	Pol. Estructurales específicas

Fuente: Adaptado de BLAKELY y BOWMAN (1986) Taking local Economic development Initiatives. Australian Institute of Urban Studies n129, p. 10.

A partir del del esquema observamos que los autores llaman política regional a lo que tiene una dimensión espacial explícita, si además de una dimensión sectorial implícita la dimensión espacial es explícita, la denominan política de desarrollo regional si la dimensión espacial es explícita y la dimensión sectorial es explícita por sector la política que se implementa es la llamada política de desarrollo local.

Así, desde el punto de vista del gobierno nacional, la razón que puede sostener a las políticas de desarrollo local es distribuir de forma más equitativa el desarrollo y aprovechar la capacidad de las localidades para promover y sostener ese desarrollo. A partir de esta tesis, parece que puede asumirse la idea que el ajuste económico local es un componente previo para facilitar la reconversión económica global.

Las estrategias de desarrollo económico local consistirán en intervenir sobre el medio local para estimular su capacidad al crear actividad y empleo. Sin embargo, no puede olvidarse que para que sea factible es necesaria una mínima cooperación y un mínimo consenso entre todos los actores económicos locales. Para fomentar la creación de empresas ó para realizar ajustes en el mercado de trabajo, el nivel local puede estar capacitado. Y aún más, los gobiernos locales como uno de los principales actores locales tienen la posibilidad para contribuir a la elaboración de nuevas soluciones.

Vamos a ver, seguidamente, como se articulan estas posibilidades de actuación por parte de los gobiernos locales. Para ello centramos nuestro estudio en el desarrollo económico local y las políticas manejadas para su consecución.

4.2 EL DESARROLLO ECONOMICO LOCAL. Aspectos generales.

El nuevo protagonismo de los gobiernos locales tiene su base en la búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo regional como contraposición al modelo tradicional que se basa en el crecimiento a partir de los recursos externos.

El nuevo modelo de desarrollo regional estaría basado en el desarrollo local. El desarrollo local es un proceso de crecimiento endógeno que conlleva un cambio estructural.

Es un modelo que no sólo se queda en una mejora de las variables económicas locales sino que va más allá al buscar un cambio estructural.

Para llegar a estas nuevas ideas se parte de la toma de conciencia de los elevados costes de los desequilibrios territoriales, de los costes de aglomeración y de un mal reparto de actividades.

Al intentar solucionar los problemas y costes derivados del modelo de desarrollo regional exógeno se abren las perspectivas para el desarrollo local.

La política de desarrollo local, señala Greffe (100), pasa por una descentralización de los niveles de decisión política, económica e, incluso, financiera. Así, iguala el desarrollo local al desarrollo descentralizado. Este es un desarrollo que trata de partir de las posibilidades de los agentes y de reforzarlas mutuamente. No es una proyección territorial del desarrollo "desde arriba" sino que trata de aunar los recursos y las necesidades locales a partir de las necesidades que se experimentan.

(100) GREFFE, X. (1987), Politique Economique, Economica, Paris

No podemos olvidar que el desarrollo local encuentra restricciones como son aquellos proyectos que han de llevarse a cabo a nivel macroeconómico. No pueden olvidarse ni tampoco obviar su necesidad.

La característica del desarrollo local es que es un proyecto de desarrollo económico, social y cultural. Lo que más nos interesa es la vertiente económica de este desarrollo y el papel de los gobiernos locales en la creación de un medio propicio para posibilitar el desarrollo económico local. En nuestra investigación nos hemos centrado en el desarrollo económico local que es la vertiente económica de un proceso general de desarrollo global.

4.2.1 Concepto de DEL.

El desarrollo económico local es la vertiente económica del desarrollo local. Aunque no existe una definición del concepto generalmente aceptada por ser un campo nuevo al estudio, vamos a intentar despejar dudas.

Los conceptos de desarrollo local y de desarrollo económico local son interdependientes y como tales no pueden ir desligados. En sentido estricto y como señala C. Huillet (101), podría entenderse por políticas de desarrollo económico local aquellas medidas y programas que pretenden estimular explícitamente el crecimiento económico local. Por su parte, el desarrollo local tendría un sentido más amplio, en el sentido de incluir todas las políticas sectoriales que, de una u otra forma, conciernen a los intereses de la población que vive y trabaja a nivel local.

(101) HUILLET, C. (1985), "La capacidad de la Administración Pública en el desarrollo económico local." en SIAR, Santiago de Compostela, pp. 227-231.

Por tanto, los programas que tienden a estimular el crecimiento deben considerarse como uno de los elementos de la política de desarrollo local y no como el conjunto de tal política.

De ahí, que los objetivos de la política de desarrollo económico global que tienen como denominador común, en la mayoría de los casos, a la crisis, pasan por la creación y mantenimiento del empleo, por la regeneración de la estructura económica y de la estimulación de la actividad económica en esa área definida.

Tal como señalan Blakely y Bowman (102), el desarrollo económico local carece de prototipos, es decir, al no tener un modelo económico definido permite multitud de enfoques según el país y la zona. Por ello se califica al desarrollo económico local como un proceso en el que los gobiernos locales tienen un papel central en la consecución de los objetivos señalados.

El papel de los gobiernos locales pasaría por ser iniciadores de la actividad económica de forma individual o mixta con el sector privado, por ser coordinadores y estimuladores de la actividad económica en su área de influencia a través de los instrumentos a su alcance.

Para matizar el concepto de desarrollo económico local son necesarios cambios en el espacio y en la economía

(102) BLAKELY, E. y BOWMAN, K. (1986), Taking Local Economic Development Initiatives: a guide to economic and employment development for local government authorities.

Australian Institute of Urban Studies. Publication n129.

local. Tal como definen este concepto Coffey y Polese (103), sobresale el papel que se otorga a la administración local y a los emprendedores locales.

La administración local -se señala- debe estimular las iniciativas que provoquen un crecimiento local. Para ser local, los autores citados argumentan que debe proceder de las cuatro etapas siguientes: emergencia de los emprendedores locales, crecimiento y expansión de empresas locales bajo control local y consecución de una estructura local autónoma y de un sector de servicios a las empresas locales.

Este interés en los emprendedores locales como una explicación del desarrollo económico local es similar al interés que suscitan los emprendedores como una explicación del desarrollo económico como reacción a la crisis y al declive de ciertos grandes productores (básicamente norteamericanos) en la economía internacional.

Al respecto, existen varias teorías sobre el empresario ó emprendedor que nos dan una visión de su papel como uno de los agentes del desarrollo económico local.

Entre estas teorías (104) destacan las de J. Schumpeter, J. Jacobs y A. Shapero que vamos a analizar en función de su relación con el desarrollo económico local.

(103) COFFEY, W.J. y POLESE, M. (1984), "The concept of local economic development: a stages model of endogenous regional growth" en Papers of Regional Science Association, 54. Además COFFEY, W.J. y POLESE, M. (1985), "Local development: Conceptual bases and Policy implications" en Regional Studies, 19.2, April, pp. 85-93.

(104) Una visión más detallada de estas se encuentra en MALIZIA, E. (1985), Local economic development. A guide to practice. Praeger.

J. Schumpeter (105) analizó y profundizó en el papel del empresario en el desarrollo capitalista. Creía que el comportamiento económico debía ser estudiado en términos dinámicos, como un proceso de desarrollo en que las fuerzas innovadoras producen "olas de destrucción creadora". De ahí, que la dinámica del sistema sea la innovación que destruye viejas formas de actividad y crea nuevas actividades. Evidentemente los que conducen esas nuevas actividades son los emprendedores, los empresarios innovadores que crean nuevos productos y nuevas empresas. Este proceso necesita de recursos financieros siendo el instrumento más importante, en este caso, el capital-riesgo.

Este mecanismo analítico de Schumpeter, señala Malizia, puede ser utilizado en el campo del DEL para sugerir la idea de que es la innovación a nivel local y el consiguiente dinamismo quienes suministran la dinámica esencial del DEL.

Otro autor que trata la innovación y el espíritu empresarial en el desarrollo económico es Jane Jacobs (106). Cree que los empresarios que se basan únicamente en la eficiencia para crear beneficios y crecimiento no generan un desarrollo sostenido. Su estudio se basa en las ciudades y, a partir de éstas, define el desarrollo económico local a partir de la creatividad en la iniciativa individual, de la elasticidad e iniciativa para crear nuevas empresas con nuevas actividades y, sobre todo, basa el DEL en la diversidad de actividades para reducir la dependencia.

(105) SCHUMPETER, J. (1962) *Capitalism, Socialism and Democracy*. Harpen Torch Books, NY. Existe traducción al castellano, entre otras, en Ed. Orbis, 1983 y Aguilar SA de ediciones, 1968.

(106) JACOBS, J. (1969), The economy of cities, Random House, NY y JACOBS, J. (1984) Cities and the wealth of nations. Random House, NY. Existe traducción al castellano en Ariel, 1986.

En esta línea hace la comparación con un ecosistema que contenga cien especies distintas de las que dice que será más estable que un ecosistema que contenga únicamente tres especies.

A Shapero (107) cree que para conseguir economías locales es necesario que tengan las mismas características de elasticidad, creatividad, iniciativa y diversidad que señala J. Jacobs. El autor cree que la dinámica esencial para el desarrollo económico local viene del espíritu empresarial. Así pues, la figura del emprendedor la trata como el que actúa creando empresas como vehículos de innovación.

	Emprendedor	Comunidad
SCHUMPETER	Innovación	Nuevas convinacio- nes
J. JACOBS	Creación de nue- vas actividades	Dinámica y adapta- ble
A. SHAPERO	Creatividad e i- niciativa	Elasticidad y di- versidad

Por tanto y a partir de estas operaciones; vemos como uno de los factores clave para el desarrollo económico local, es por un lado, la capacidad de crear actividades nuevas por parte de los emprendedores y, por otro lado, la capacidad de los gobiernos locales para crea un clima lo suficientemente desarrollado para favorecer esas iniciativas empresariales con el objetivo de crear empleo y de renovar la economía local.

(107) SHAPERO, A. (1981), "Enbepreneurship: Key to self-renewing economies" en Commentary, 5, april, pp. 19-23.

Así pues, el gobierno local según estas apreciaciones, debe tomar un rol activo, un rol iniciador. Aunque sus instrumentos y sus recursos disponibles son limitados, los gobiernos locales no parecen tener fuertes restricciones para poder actuar. En todo caso, señalaríamos que las limitaciones podrían venir de la propia actitud de los gobiernos locales.

4.2.2 La Política de DEL.

No existe una situación igual en todas las regiones. Los problemas y las situaciones son distintas tanto a nivel regional como local. Dentro del objetivo último de facilitar unas condiciones para aumentar el crecimiento económico local y, en particular, de aumentar el nivel de empleo, cada problema local requeriría un tipo de actuación. Sin embargo, existen unas líneas generales sobre los ámbitos que abarcan las políticas de DEL dirigidas a incidir en la vocación empresarial local. De la bibliografía dedicada a esta temática es posible aislar los elementos que, en un momento u otro, destacan los gobiernos locales:

- *Vertiente institucional dirigida a buscar la coordinación y la eficacia en la actuación de los agentes económicos implicados en el desarrollo económico local.

- *Vertiente de apoyo a la problemática ligada al diseño y gestión de programas de DEL. Esto conlleva, a su vez, la necesidad de disponer de buena información.

- *Vertiente financiera para asegurar la financiación de proyectos innovadores.

- *Vertiente ligada a la creación de un entorno favorable a las actividades que promueven un desarrollo económico local.

Por tanto, vemos que una de las características esenciales de estas políticas es su actuación por la vertiente de la mejora de las condiciones locales de oferta.

En este sentido, existen actuaciones tipo de los gobiernos locales en su deseo de incidir en las condiciones señaladas. Actuaciones que serán vistas en el siguiente capítulo de forma más detallada. Seguidamente, vamos a analizar de forma genérica las cuatro vertientes señaladas con referencias explícitas al caso español.

A) Institucional.

Además de las potenciales fuentes de conflicto entre las autoridades nacionales y regionales, puede añadirse las potenciales fuentes de conflicto entre las autoridades nacionales y locales ó entre las autoridades regionales y locales. La existencia de este entramado de relaciones hace necesaria la coordinación supralocal. Pero, nos referimos más concretamente a la idea de la búsqueda de un consenso local entre los agentes económicos locales. Este consenso pasaría por la necesidad de objetivos comunes a partir del consenso (108). La colaboración entre el gobierno local y el sector privado local buscaría la rentabilización de los recursos propios de la localidad.

En todo caso, este consenso suele abarcar a todos los agentes implicados en el DEL. Uno de los papeles estratégicos lo juega el empresariado local. Esta importancia le viene dada, primero, por su función económica ligada a los objetivos de DEL y, segundo, por la necesidad de asumir y gestionar, en su caso, los instrumentos de DEL. El problema radica en la no existencia de cauces establecidos a través de los que los empresarios locales en forma asociativa puedan intervenir de manera formal, en el

(108) Para el caso de Cataluña, un estudio del papel y significado de la concertación local se encuentra en un sugerente artículo de J. SUBIRATS y R. GOMA (1988), "Economía y concertación en el ámbito local". Comunicación presentada a la ponencia nº3 del II Congreso de Economistas de Cataluña.

proceso de formulación de políticas de desarrollo económico local. En una línea parecida actuarían las cooperativas locales (109) por su capacidad de aglutinar recursos (financieros y humanos) locales y por su capacidad de reducción del riesgo individual.

Otro de los agentes económicos a considerar son los sindicatos que aunque no intervienen de forma efectiva en el proceso de formulación de las políticas de DEL si pueden manifestar una actitud favorable (110).

Además, aunque en otro sentido, cabe mencionar las posibles actuaciones de las cámaras de Comercio y Entidades financieras. Su apoyo y participación es escasa, aunque, en grandes ciudades empiezan a actuar de manera más decidida.

Finalmente, el papel de las autoridades es vital. Como elemento más importante se sitúan los Ayuntamientos que deberían ser los motores del DEL. Aunque uno de los grandes problemas son los recursos, han adecuado, como veremos, fórmulas alternativas e instrumentos innovadores para paliar estos problemas. Aunque en una primera fase sus competencias van ligadas a la provisión de servicios públicos, la realidad local les ha llevado a ampliar sus actividades al campo de la renovación de las economías locales. Esto les ha llevado a problemas con los otros niveles públicos. Se han dado casos en los que la cooperación entre estos distintos niveles ha

(109) En esta línea destaca el importante papel que desempeña la Cooperativa de Mondragón. Un estudio de este modelo ha sido llevado a cabo, entre otros, por LLORENS, J.L. (1984), "El desarrollo industrial en Guipúzcoa: el modelo cooperativo de Mondragón" en Estudios Territoriales, 13-14, pp. 77-89.

(110) En España no han tenido, hasta este momento, un gran dinamismo en la promoción de los procesos del DEL. Podría, sin embargo, ser debido a la escasa implantación local de los sindicatos.

sido, sin embargo, primordial en la puesta en marcha de políticas de DEL. Entre otros, destacaríamos la cooperación entre gobiernos regionales y locales a través de sociedades públicas (IPIA en Andalucía, SPRI en el País Vasco...) y la cooperación entre el gobierno central y el local que, aunque reducida, tiene algunos exponentes (111).

Aunque, como señala Vazquez Barquero (112) "las acciones, diseñadas para potenciar el desarrollo local, necesariamente han de integrarse en los programas de desarrollo regional". Programas que, a su vez, están inmersos e integrados en procesos nacionales y supranacionales. Además, el autor señala que "...el desarrollo local está condicionado por las actuaciones regionales".

Por tanto, en el proceso de desarrollo económico local es importante no olvidar la vertiente de la coordinación entre los agentes locales ligados a los procesos de DEL y la coordinación entre los distintos niveles públicos de decisión.

B) De apoyo e información.

Los gobiernos locales actúan buscando la adecuación del mercado de trabajo local a las nuevas demandas a través de la disponibilidad de información y de la formación de la mano de obra.

(111) En Motril (Granada) juega un papel central el INI a través de la reconversión de Pamesa, planteándola como reindustrialización teniendo en cuenta la actitud del gobierno local. El proceso está claramente explicado en VVAA (1987), El proceso de formulación de las políticas de desarrollo local. La experiencia española, MOPU, pp. 55-98.

(112) VAZQUEZ BARQUERO, A. (1988), Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo. Pirámide, p. 136.

En este sentido actúan los mecanismos de apoyo y soporte en el diseño y gestión de nuevas actividades empresariales creadas en el marco de un proceso de desarrollo económico local. Además de los mecanismos de mejora de la formación de la fuerza de trabajo para adecuar la oferta a los cambios experimentados en el mercado de trabajo.

En el primer caso, los gobiernos locales actúan, de forma general, a través de una estructura denominada, en la mayoría de casos, agencia de desarrollo y de los agentes de desarrollo local.

En el segundo caso, los gobiernos locales actúan a través de la transparencia y difusión de información del mercado de trabajo. Además de los cursos de formación profesional y de reciclaje profesional junto al fomento de servicios relacionados con estos aspectos.

Por tanto, si se desea movilizar, coordinar y gestionar esfuerzos es condición previa el instrumentar los mecanismos apropiados. Veamos a continuación las opciones para conseguirlo.

La estructura que pondría en marcha el proyecto de DEL presenta, básicamente, tres opciones.

Una opción es la creación, por parte del gobierno local, de un servicio destinado a atacar y solucionar, directamente, los nuevos problemas. Pasa por la apertura de un departamento, unidad o delegación económica o de empleo ligada a la propia administración local. En este caso, los fondos necesarios se ponen desde la propia administración que lidera el proceso de DEL.

Otra opción es la de actuar a través de asociaciones de desarrollo privadas, normalmente promovidas por las empresas locales y que cuentan con la aprobación del gobierno local.

La tercera opción es la de crear una estructura independiente, con recursos propios que vienen de la financiación mixta (sector público-sector privado) y que parte del consenso entre los agentes locales implicados en el DEL. Por tanto, están presentes tanto el gobierno local como el sector privado local y de ahí, parecen ser las más flexibles.

En la realidad se dan las tres variantes aunque la segunda ha tenido un mayor desarrollo en Gran Bretaña. En cualquier caso, coincidimos con Vazquez Barquero (113) en la idea de que las mejores agencias de desarrollo suelen ser, preferentemente, las que tienen forma de sociedades anónimas, promovidas por los agentes locales y con financiación mixta. De esta manera es posible paliar en la medida de lo posible, los reflejos políticos a corto plazo.

Su función principal es, básicamente, el diseño y gestión de la política de DEL. A su vez suelen actuar como coordinador, centro de formación y asesoramiento e información además de ser los vehículos de animación local.

En España existen algunos casos en los que la sociedad anónima se ha considerado como la más idónea para promover del DEL. En el País Vasco existen sociedades anónimas públicas -Industrialdeak- (114) que, aunque sólo gestionan polígonos industriales con el objetivo de ofertar

(113) VAZQUEZ BARQUERO, A. (1988), Desarrollo local... op. cit.

(114) LLORENS, J.L. (1985), "Política regional y desarrollo endógeno" en SIAR 85, pp. 263-267, Santiago de Compostela. En el artículo se señala la iniciativa municipal y se considera un ejemplo de actuación coordinada con las Diputaciones y el Gobierno Vasco, con quien comparten el accionariado de la sociedad. En esta línea, una explicación del porque se elige este tipo de estructura se encuentra en VVAA (1987), Proceso de... op. cit. pp. 99-123.

infraestructura industrial con servicios comunes, podrían estar en la órbita de las agencias de desarrollo. Otro caso es el de la localidad de Ubrique, en el que se han creado dos agencias en forma de sociedades anónimas. Sus objetivos son precisos: una es para la promoción y la otra para la comercialización de los productos artesanos de marroquinería y piel que se fabrican en el pueblo (115). Evidentemente, el Ayuntamiento tiene participación adicional.

Se dan casos en los que se contemplan dos tipos de estructuras de agencias de desarrollo como el caso de Barcelona. En el seno del Ayuntamiento se desarrolla la "Fonencia per al Desenvolupament Econòmic i Social" y, aparte, como sociedad mixta dentro del área de economía y empresas del Ayuntamiento, se encuentra "Iniciatives SA". Veremos en el último capítulo las peculiaridades de cada una y sus características principales.

Seguidamente, veamos otra vertiente de actuación de los gobiernos locales dirigida a la búsqueda de la necesaria financiación para las nuevas actividades creadas.

C) Financiación.

Esta línea de actuación de los gobiernos locales está ligada a las anteriores en tanto no son compartimientos estancos. El objetivo de crear empleo y de renovar la economía local necesita del empresariado local. El problema con el que se suelen encontrar los emprendedores locales es la falta de recursos para llevar a cabo su proyecto. Se argumenta que si existiera la posibilidad de tener un capital de partida podría emerger el resto de financiación necesaria para llevar a cabo el proyecto.

(115) VILLAMUERA, F. (1985), "La experiencia de Ubrique en materia de comercialización de productos locales" en SIAR, 85, pp. 139-155, Santiago de Compostela.

Las entidades de financiación no suelen asumir riesgos elevados en sus préstamos, por ello buscan nuevas fórmulas, una de ellas es el capital-riesgo. Este instrumento, que estudiaremos de forma detallada en el próximo capítulo, es utilizado, entre otros, por los gobiernos locales para proveer capital a emprendedores locales. Las empresas pequeñas suelen ser el punto focal de la vertiente financiera de los gobiernos locales.

La vertiente financiera no pasa exclusivamente por la creación de sociedades de capital riesgo con fondos públicos sino también por la concesión de préstamos participativos, ciertas subvenciones, avales y, en algunos casos, apoyos a las cooperativas.

En general, la evaluación de estas actuaciones pasa por el estudio de la rentabilidad de los proyectos y por un apoyo y seguimiento en la gestión de los proyectos aprobados.

En la línea de estas actuaciones se encuentra la idea de la aproximación emprendedora de las autoridades locales. Esta actuación ha desatado, en alguna zona, problemas entre actuación pública y privada. Sin embargo, el ser sector público no exime de actuar con criterios empresariales en algunas de las iniciativas que se emprenden.

A este respecto Fomento del Trabajo, en Barcelona, llevó el asunto a los tribunales. Se culpaba a la empresa mixta Iniciatives SA de competencia desleal. La resolución del proceso señaló la no existencia de competencia desleal en ningún caso.

D) Desarrollo de un clima propicio.

En la creación y búsqueda de un clima propicio para favorecer unos resultados positivos en los indicadores económicos locales y en la regeneración de la economía local por parte del gobierno local se encuentra una de las claves

para el éxito de las políticas favorecedoras del DEL.

En esta línea, Blakely y Bowman (116) señalan que "es importante darse cuenta, sin embargo, que el desarrollo económico es también un proceso. Un proceso por el que una comunidad crea un medio -físico, regulador, de actitud- que afecta a los resultados económicos: empleo, crecimiento y vitalidad".

Para ello, además de una actitud positiva de los gobiernos locales se requiere una actitud positiva de todos los agentes e instituciones locales.

Destaquemos que este clima propicio pasa por el medio físico (infraestructura física) que le es necesario a las empresas para desarrollar su actividad. Si a ello se le añaden políticas incentivadoras y financieras locales favorables al desarrollo económico local será más fácil su consecución.

Para crear el clima necesario para llevar a cabo el proceso de DEL, los gobiernos locales pueden desarrollar cuatro acciones básicas.

En primer lugar, el gobierno local puede actuar como emprendedor. Tiene la opción de utilizar los factores que posee o que están bajo su control -por ejemplo edificios o terrenos- ó de poner en marcha nuevas actividades. En general, en esta última acción comparte riesgos con el sector privado.

En segundo lugar, el gobierno local puede actuar como coordinador de todas las iniciativas locales y de toda la información que se genere a nivel local para adecuar el medio local a sus objetivos del DEL.

(116) BLAKELY, E. y BOWMAN, K. (1986), Taking local... op. cit. p.13.

En tercer lugar, el gobierno local puede actuar por la vía de mostrar una actitud positiva hacia el proceso de desarrollo económico local favoreciendo actividades tanto públicas como privadas.

En cuarto lugar, el gobierno local puede estimular la creación de empresas o la expansión de las existentes a través de medidas explícitas de fomento empresarial.

En la realidad, se presentan aspectos con características comunes. En cualquier caso aunque el sector privado pueda no responder, la acción de crear un clima propicio al desarrollo local le correspondería a las autoridades locales. Si desean reactivar la economía local, en la creación de las condiciones básicas mínimas para que esa reactivación tenga lugar está uno de sus principales retos. Lógicamente el curso que tomen las acciones depende de la situación de partida de la economía local. Además, no podemos olvidar la importancia que tiene la actitud positiva de los gobiernos locales hacia estos temas.

4.2.3 Evaluación de algunas políticas de DEL.

Al referirse a la evaluación de la política regional, Richardson (117) señala, a partir de la discusión de varios métodos de evaluación de política regional, que "no existe una única metodología evaluativa que sea totalmente aceptable a la hora de determinar la eficacia de la política regional... La falta de datos es uno de los problemas fundamentales, pero también es cierto que hasta muy recientemente a los políticos no les ha interesado excesivamente la evaluación de su propia conducta".

Ello nos sugiere que la evaluación de las políti--

(117) RICHARDSON, H.W. (1978), Regional... op. cit. p. 195.

cas de DEL también será difícil. Sin embargo, ya que uno de los objetivos explicitados es el de creación de empleo local a través de la creación de nuevas actividades, es factible tomar el número de nuevos empleos y la creación de empresas como primeros indicadores. Aunque a estos efectos directos se le suman otros efectos indirectos ligados al mantenimiento de empleos y a la creación de empleos inducidos -básicamente en el sector servicios- por estas nuevas actividades.

Hay autores como Bovaird (118) que evalúan las iniciativas de creación de empleo según los recursos que se les destinan. A partir de un análisis coste eficacia distingue cuatro tipos de acciones:

- Coste elevado y eficacia elevada (asesoría, información, servicios a empresas, etc.)
- Coste débil y eficacia elevada (subvenciones a la formación y al empleo, programas de reciclaje profesional).
- Coste débil y eficacia débil (políticas de utilización del suelo, presiones sobre administraciones supralocales).
- Coste elevado y eficacia débil (política de compras locales).

A partir del número de empleos creados, de su coste por unidad y de los resultados puede intentarse una evaluación de los resultados de las políticas de DEL y, de ahí, de los posibles efectos sociales y culturales.

El autor señala que en el caso inglés las autoridades locales han sabido dar prueba de imaginación a la vista de los métodos tradicionales. La razón la encuentra en el cambio que han experimentado las autoridades locales. Tal como hemos señalado, el autor cree que el go--

(118) BOUVAIRD (1981), "Evaluation of local Authorities Initiatives for Employment" en Local government studies, 7, 4.

bierno local ha pasado de ser un mero gestor de servicios públicos e infraestructura a empresario y catalizador del espíritu de empresa local.

Sin embargo, la OCDE (119) señala que "la autoridad local no puede considerarse nunca que ha alcanzado su fin ya que siempre debe ir más lejos, mantener, renovar, crear y mantener de nuevo".

Por tanto, aun cuando no se descarta la necesidad de evaluar estas políticas dirigidas al desarrollo económico local, la realidad va más hacia la necesidad de actuar. Al ser experiencias relativamente cercanas en el tiempo y, en muchos casos, bastante innovadoras, la evaluación se contempla en el largo plazo. En la mayoría de los casos ha prevalecido como primordial la necesidad de actuar.

(119) OCDE (1987), De nouveaux... op. cit.

4.3 ESTRATEGIAS DE DEL.

A partir del análisis de las cuatro funciones generales -coordinación, apoyo e información, financiación y animación- de los gobiernos locales en su actuación económica es posible identificar cuatro estrategias. Estas estrategias tendentes a buscar la creación de empleo y la reactivación de la economía local se basan en una ponderación en mayor o menor grado de los distintos elementos de la economía local.

En esta línea puede acentuarse el papel de la comunidad local, el de la localidad, el de los recursos humanos y su formación y, finalmente, el de las empresas. Según este acento el desarrollo económico local utiliza más ciertos instrumentos. De igual forma, incide más en unos u otros colectivos. En cualquier caso el objetivo de crear empleo prima en todas las estrategias.

Así pues, no son estrategias excluyentes. La realidad suele superponer los distintos instrumentos esenciales para cada estrategia.

4.3.1 Desarrollo basado en la comunidad local.

En el origen de esta estrategia se encuentran las diversas actuaciones llevadas a cabo en los primeros momentos de crisis económica. Estas actuaciones se dirigían a paliar los graves problemas de paro de colectivos marginales. Estos colectivos quedan fuera del funcionamiento de la economía y se busca su integración en la vida económica.

Para conseguir este objetivo se pretende crear oportunidades de empleo para los desempleados a largo plazo y los colectivos de jóvenes, mujeres y marginales. En esta línea se enmarcan las actuaciones incluidas en la "economía

social" ó "economía alternativa" (120). Entre los instrumentos más destacados en esta estrategia se encuentran las cooperativas comunitarias, las sociedades anónimas laborales (SAL), cambios en la propiedad de las empresas, empleo comunitario y formación subvencionada, entre otros. La característica básica es su vocación más social que económica y se dirigen a colectivos con dificultades.

En esta línea se encuentran las Iniciativas Locales de Empleo (ILE) de la primera fase de puesta en marcha de estas actividades. A causa de la explosión de este tipo de iniciativas, en julio de 1982, el Consejo de Organización de la OCDE crea el Programa de Acción y Cooperación de Empleo. La definición de las experiencias incluidas en la categoría ILE ha sufrido una evolución a lo largo de los años. En la actualidad, la OCDE considera como ILE aquellas iniciativas productivas en el ámbito industrial o de servicios que tengan las siguientes características:

- Sean de nueva creación.
- Sean pequeñas y medianas empresas.
- Generen empleo estable.
- Utilizen recursos endógenos.
- Supongan un esfuerzo innovador y estimulante de la actividad económica y del empleo.

Por tanto, destaca la evolución que la OCDE hace en cuanto a la consideración de ILE. Se acerca, en la actualidad, a un punto de vista empresarial. Esto contrasta con el de la CEE que sigue estando en la vía de las experiencias cer--

(120) Una magnífica síntesis de algunas de estas actuaciones, especialmente el caso alemán, es la realizada por ESTEVAN, A. (1985), Medidas para la reestructuración del aparato productivo madrileño y análisis de sus efectos espaciales. Consejería de ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda.

canas a la "economía social". Así, para la CEE (121) las ILE son aquellas que tienen las siguientes características:

- El resultado de la acción de individuos o grupos de individuos desempleados o amenazados por el paro.
- Puestas en marcha por personas que no están necesariamente familiarizadas con la administración de empresas y no poseen ningún capital personal.
- Ser una vía importante para aquellas personas cuyas posibilidades de integración ó reintegración en el mercado de trabajo son muy remotas.
- Difieren mucho en su forma de organización.
- Incluyen una amplia variedad de actividades que están centradas normalmente en las necesidades locales y adaptadas a las condiciones locales.
- Son, en general, importantes en las zonas que sufren elevadas tasas de desempleo o subempleo como consecuencia de dificultades espaciales del desarrollo.
- Implican, a menudo especialmente a nivel local y regional, la cooperación entre autoridades públicas, industria y otros actores incluyendo organizaciones de jóvenes.
- Tienen como objetivo la creación de empleos económicamente viables.
- Pueden reconstruir la confianza, elevar la cualificación, profesión y fomentar la iniciativa local.

Por tanto, destaca la diferencia de consideración de ILE. Sin embargo, existen algunas experiencias que se transforman en económicamente eficientes pero, siempre cuando su actuación es empresarial.

Quizás en zonas rurales o con escaso nivel de desarrollo las autoridades locales den sus primeros pasos en la vertiente social de su economía. De hecho, esto es lo que ha sucedido en la mayoría de actuaciones públicas locales. Sin embargo, con el paso del tiempo la estrategia

(121) Diario oficial de la CEE n C 161/2, 1984'

de las autoridades locales se dirige más hacia el desarrollo de nuevas actividades y empresas con el fin de crear empleo. Los recursos que son necesarios para rentabilizar actuaciones públicas dirigidas a la economía social son elevados y no siempre con resultados económicamente viables.

4.3.2 Desarrollo de la localidad.

La estrategia que se dirige de forma primordial al desarrollo de la localidad está muy ligada a la provisión de servicios públicos por parte de los gobiernos locales. Se basa en el reconocimiento de que una buena oferta de servicios locales puede revalorizar el atractivo inversor de una zona determinada.

Los objetivos primordiales de esta estrategia se basan en la creación de un entorno, de una imagen que favorezca el medio de vida y de actividad. Desde este punto de vista, el elemento más importante es el territorio. La disponibilidad o escasez de suelo en una localidad es uno de los factores clave en el DEL.

En esta línea se instrumentan varias prácticas y medidas relacionadas con el territorio. Entre ellos destacamos la provisión de infraestructura que va desde el suministro de servicios públicos hasta la solución de problemas de congestión de tráfico. Otro elemento viene dado por las construcciones inmobiliarias que ofrecen techo industrial promovido por el gobierno local para paliar los problemas de insuficiencia de suelo industrial. Es un instrumento muy usado en municipios con problemas de escasez de suelo industrial. El objetivo es facilitar la expansión y creación de nuevas actividades. En esta misma línea otro elemento viene dado por la posible regulación de zonas con incentivos.

Desde el punto de vista de la regulación administrativa pueden instrumentarse medidas que palien mo--

lestitias y simplifiquen trámites en todas las actividades.

Una actuación con poca vitalidad aún, sería la que se basa en la incentivación para utilizar locales comerciales cerrados o abandonados para revitalizar la zona más antigua del municipio. Sin duda es un instrumento susceptible de ser usado en las zonas urbanas más que en las semi-urbanas y rurales. Evidentemente, el éxito depende de la disponibilidad de locales y del factor empresarial que pueda satisfacer la demanda comercial apropiada.

Dentro de esta estrategia se enmarca una actuación pública con gran auge en los últimos años. Se trata de la actuación promotora de viviendas por parte de los gobiernos locales.

El suelo es un factor que puede ser clave en la actuación local. Los gobiernos locales son los que, a través de la planificación territorial, pueden cambiar el uso del suelo local. Sin embargo, esta actuación es susceptible de generar actitudes especulativas que distorsionen el objetivo final de crear un medio favorable a las nuevas actividades.

Estas actuaciones, como hemos visto, giran en torno al suelo, al terreno y a su utilización. Sin embargo, existe otro elemento vital como son las telecomunicaciones. Si se desea un desarrollo económico con posibilidades no pueden ser olvidadas las telecomunicaciones y sus tecnologías afines. Aunque su promoción no está al alcance de todos los gobiernos locales, sí puede conseguirse a través de la cooperación con el sector privado y con las administraciones públicas regionales, centrales y supranacionales.

4.3.3 Desarrollo de los recursos humanos locales.

La estrategia dirigida al desarrollo de los

recursos humanos se orienta hacia la vertiente de la oferta del factor trabajo. Busca mejorar y modifica el capital humano. Uno de los objetivos del DEL es la creación de empleo, por tanto, cabe la posibilidad de mejorar la cualificación de los recursos humanos para aumentar las posibilidades de ocupación. De esta manera se puede dar respuesta a los cambios en la demanda del factor de trabajo.

Los instrumentos más utilizados pasan por la puesta en marcha de programas de formación y reciclaje adecuados a las necesidades del mercado de trabajo local. Estos programas necesitan, previamente, de una información completa sobre las características del mercado de trabajo local. La información incluye tanto la posible demanda como la posible oferta de ocupación. En este punto la colaboración con las oficinas nacionales de empleo suele ser muy valiosa.

Además existe la posibilidad de suministrar una formación técnica adecuada a los que tengan una idea y quieran materializarla. No necesariamente los que desean crear nuevas actividades son expertos en gestión empresarial.

La línea principal es la de aumentar las posibilidades de ocupación por la mejora en la capacidad y cualificación de la oferta de trabajo local.

Un instrumento que se utiliza por las políticas nacionales de mercado de trabajo son las subvenciones a la creación de empleo. Aunque los gobiernos locales no tienen, en general, capacidad financiera para subvencionar la creación de empleo no significa que no puedan rentabilizar las políticas nacionales. Una información completa de estas políticas nacionales a los empresarios locales lleva a un aprovechamiento local de esta políticas.

4.3.4 Desarrollo de las empresas locales.

La estrategia de DEL encaminada a fomentar el desarrollo empresarial es la más importante. Junto a la estrategia que tiene por objetivo la mejora de los recursos humanos son las estrategias con una gran innovación en la instrumentación.

La búsqueda de un aumento en las actividades empresariales se explica por la idea de que las empresas pequeñas y medianas son generadoras de empleo, muy flexibles a los cambios y con un elevado potencial innovador.

La estrategia no busca únicamente la creación de nuevas empresas, la ampliación y expansión de actividades existentes. En ciertos casos se busca la atracción de nuevas actividades hacia la comunidad ligadas, generalmente, a la innovación. En esta línea, la estrategia también opera en la vía de promover y facilitar la innovación empresarial.

Los instrumentos destinados al desarrollo de la innovación y de las pequeñas empresas serán analizados en el próximo capítulo de forma detallada. Sin embargo, incidiremos en la oferta de techo y suelo industrial bajo la forma de viveros de empresas, incubadoras, parques tecnológicos, etc., centros de I+D, financiación a través de las compañías financieras de capital riesgo, centros de asistencia y consejo a las pymes y fomento de los servicios a las empresas.

Algunos de estos instrumentos están ligados a varias estrategias. Tal como hemos señalado, la realidad marca los instrumentos prioritarios de actuación en función de la situación de cada economía local.

Como veremos en el siguiente capítulo, los gobiernos locales dirigen sus estrategias de desarrollo económico local hacia la creación de pequeñas y medianas empresas. Por una parte porque se maneja la idea de que éstas crean empleo y, por otra, porque son muy flexibles y

apoyan el objetivo de regeneración de la economía local.

Pero, antes de llegar al estudio de los instrumentos públicos de promoción de las pequeñas y medianas empresas locales, veremos en el siguiente capítulo cuales son las posibilidades de actuación en este campo de las autoridades locales en España.

4.4 EL CASO ESPAÑOL.

A pesar de que el intervencionismo local hacia el fomento del empleo y la reactivación económica cuenta con muchos ejemplos en Europa e incluso, en nuestra propia historia, lo cierto es que en España se tarda en la aceptación de estos nuevos planteamientos (122).

Las razones que parecen estar en el origen de esta débil aceptación se deben, entre otros elementos, al retraso en la percepción de las verdaderas causas de la crisis y de la consiguiente respuesta de la política económica nacional; se debe a la falta de tradición de la administración local en cuanto a la intervención económica y a la falta de autonomía financiera.

Además de la superposición de problemas derivados de la confusión del ordenamiento legal que posibilita la multiplicación de niveles territoriales en el caso de las CCAA.

Sin embargo, este ordenamiento jurídico tiene un pequeño resquicio al que recurren las autoridades locales para poder actuar en la vertiente económica.

La Ley de Régimen Local (Texto articulado y refundido de 24 de junio de 1955) habilitaba a la administración municipal para actuar en sectores con un fuerte contenido económico (vivienda, abastos, mataderos, mercados, suministro de gas, electricidad, cajas de Ahorro y montes de Piedad... (art. 101). Los modos de gestión señalados en la Ley no eran, sin embargo, la suficientemente

(122) Lo cierto es que dudamos que se hayan aceptado por el gobierno central. La extensión de este tipo de iniciativas se debe más, a nuestro juicio, al empuje de ciertas autoridades locales.

flexibles para permitir una intervención en la economía local.

La elaboración de una nueva Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, Ley 7/1985 de 2 de abril, modifica esta realidad. Aunque la Ley tampoco hace ninguna referencia directa en el capítulo III sobre competencias de los municipios, a alguna forma de actuación directa en el ámbito económico local (123).

Aunque la legislación se haya modificado, el marco de posibilidades de una intervención real de las autoridades municipales en los aspectos económicos locales no se ha visto apenas ampliado respecto a la Ley de 1955.

En el preámbulo de la Ley sobresalen las dos ideas principales: el principio administrativo de la descentralización y el principio constitucional de autonomía (124). Se reconoce que estos principios "...implican las diversificaciones de los centros del poder público administrativo y la actuación de cada uno de ellos, en su ámbito propio, con plena capacidad y bajo la propia responsabilidad, es decir, impiden la atribución a alguno de ellos de facultades de control que recaigan sobre la actividad en general de los otros y que supongan una limitación de la capacidad de estos. Ciertamente que ello no significa en modo alguno la invertebración del poder público administrativo, pues simultáneamente juega el principio de unidad y su traducción administrativa en los de coordinación

(123) Aunque competencias establecidas en los artículos 25, 26 y 28 tienen incidencia económica, por ejemplo, la ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística ó en la protección del medio ambiente.

(124) A reserva de salvaguardar los principios de unidad de la política económica, libertad de empresa en el macro de la economía de mercado y de igualdad de trato entre los ciudadanos.

y eficacia".

Sin embargo, llama la atención el trascendental papel que se otorga a las CCAA para determinar los respectivos regímenes y modelos de gobierno local.

Respecto al articulado de la ley, destaca el artículo 2 que señala que para hacer efectiva la autonomía local se asegura a los entes locales (Municipios, Provincias e islas) "su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos".

En cuanto a las competencias, el artículo 25.1 señala que el municipio, según sus competencias y para la gestión de sus intereses, puede promover toda clase de actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad. Además, señala en el art. 25.2 las competencias que debe ejercer en todo caso. Entre ellas no figuran ni el fomento del empleo ni la promoción de la actividad económica. Pero, una posible salida se encuentra en el art. 86.1 en el que se señala que "Las entidades Locales, mediante expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida, podrán ejercer la iniciativa pública para el ejercicio de actividades económicas conforme al artículo 128.2 de la constitución" (125). Junto a este artículo la novedad que representa la flexibilización de los modos de gestión de los servicios de competencia municipal proporciona un pequeño resquicio de actuación. En particular, primero, como señala

(125) Aunque no se explicita ante quien y como se presentaría este expediente y como se rige.

en el art. 85.3.b se sustituye la fórmula de Fundación Pública por el Organismo Autónomo Local y, segundo, como señala el art. 85.4.e, la sustitución de Empresa Mixta por la de Sociedad Mercantil y cooperativas legalmente constituida con capital sólo parcialmente de la Entidad local. En el primer caso corresponde a forma de gestión directa y el segundo a forma de gestión indirecta.

Por lo tanto, a partir del artículo 86 y de la innovación de ciertos elementos de gestión y del artículo 2 parecen factibles las adecuaciones de iniciativa pública municipal en materia de empleo y reactivación económica.

De todas formas, como señala P.Fabra (126), la atribución de competencias puede llevarse a cabo a través de futuras leyes sectoriales que desarrollen las bases contenidas en esta Ley. Además de que la delegación de competencias puede hacerse por atribución directa y expresa ó a través del mecanismo de delegación que establece el artículo 27.

Por tanto, aunque en la Ley 7/85 no se haya incorporado el poder de actuar en el ámbito económico de forma explícita, podría esperarse que se recoja en futuras Leyes sectoriales.

Las actuaciones llevadas a cabo por los municipios españoles en el terreno del desarrollo económico local se amparan en el artículo 86 de la Ley de Bases que, a su vez, les da cierto amparo constitucional. Estas nuevas experiencias y la posibilidad de establecer sociedades anónimas o empresas mixtas por parte de las corporaciones locales han posibilitado nuevos instrumentos que, con carac-

(126) FABRA, P. (1985), "Las posibilidades de intervención económica de la Administración local en la nueva Ley de Régimen Local. Comparación con el caso francés" en CEUMT, 89-90, agosto-sept.

ter general, veremos en el siguiente capítulo.

En España, se han dado estrategias de actuación encaminadas al DEL tanto en zonas rurales como en zonas urbanas tocadas por la crisis ó en áreas de tipo medio. En muchas ocasiones, las actuaciones no se enmarcan en un proceso global de desarrollo sino que son actuaciones sectoriales dirigidas a crear empleo local. En casi todos los casos, el denominador común es la crisis económica y sus consecuencias sobre el empleo. En casi todos los casos, los Ayuntamientos juegan un papel crucial como verdaderos motores del DEL. Además, en la mayoría de casos, las iniciativas son espontáneas pero la carencia de información, en algunos casos, ha llevado a condicionar la actitud de los ayuntamientos frente a los problemas locales.

Todo ello no es óbice para la actuación e intervención económica de los gobiernos locales. Existen, en este sentido, timidas evaluaciones de las iniciativas de desarrollo económico local en España. El principal problema es que al ser políticas cercanas en el tiempo, es casi imposible el que se pueda afirmar que cierta tendencia está consolidada.

En cualquier caso, se observa en diversas zonas del país las ventajas que han reportado estas políticas. Por un lado, se ha evitado la falta de suelo y techo industrial con las actuaciones de los gobiernos locales y regionales. Por otro lado, se ha creado una conciencia de la necesidad de una buena gestión; este problema se ha solucionado con los servicios de asesoramiento que los gobiernos locales y asociaciones privadas suelen ofertar.

Veamos, sin embargo, que ha ocurrido en varias zo-

nas españolas (127).

En Oñate, municipio de cerca de 11.000 habitantes en el País Vasco se actúa a través del "Industrialde". El objetivo que es el de crear empresas como vía de generación de puestos de trabajo se materializa en la creación de 13 empresas que ocupan a 64 personas. Además, 11 empresas con un total de 138 empleos han consolidado su expansión. Estos datos que corresponden a 1986 señalan la insuficiencia en la consecución de los objetivos pero no puede deducirse que el camino sea erróneo.

En Alcoy, un paso previo para intentar la dinamización de la ciudad pasaba por la necesidad de mejorar su infraestructura viaria. En esta línea se mejoraron los accesos por carretera y empezó a funcionar el Instituto de investigación Textil.

En Motril (Granada), la estrategia se basa en su programa de desarrollo local con objetivos muy explícitos en lo que se refiere a la creación de servicios e infraestructura para el sector agrario. En este sentido, se ha constituido un polígono industrial, una central hortofrutícola, ampliación de regadíos, etc.

Estos son algunos ejemplos de actuaciones en áreas que no suelen estar bajo la influencia de los puntos de concentración industrial. Sin embargo, actuaciones de promoción de nuevas iniciativas se dan en grandes ciudades y áreas industrializadas para paliar los problemas que conlleva la crisis.

En la mayoría de los casos en los que se estable--

(127) Los industrialde son una línea concreta de actuación de la política industrial del País Vasco. El estudio del caso de Oñate como realidad más ambiciosa se encuentra en VVAA (1987). El proceso de... op. cit.

cen medidas, por parte de los gobiernos locales, para favorecer el desarrollo económico local se observa que tienen unos efectos equilibrados en cuanto a la concentración. Además de frenar los procesos emigratorios y por adaptarse a los problemas que se plantean.

De cualquier forma, los desequilibrios regionales no se han paliado en nuestro país. Tal como señala J.R. Cuadrado (128), después de la crisis se observan las siguientes características:

- La depresión en la que aparece sumida la cornisa Cantábrica.
- El creciente dinamismo de la línea de la costa Mediterránea, el eje del Ebro, Madrid y los dos archipiélagos.

En este sentido, el cuadrado nº de la página siguiente muestra las tasas medias de crecimiento del PIB antes y después de la crisis. En el, se puede apreciar la fuerte caída de regiones como Asturias, Cantabria y el País Vasco dentro de la tónica de menor crecimiento. Sin embargo, a partir de 1986, áreas como Madrid y Barcelona, parecen estar recobrando su vitalidad en estos últimos años como muestra el cuadrado nº7. Resulta notable el esfuerzo de los gobiernos locales urbanos de las dos ciudades para recuperar sus economías. Aunque no sean los únicos responsables de esta recobrada vitalidad, sí pueden ser parte importante.

(128) CUADRADO, J.R. (1988), "La crisis económica y la redefinición del mapa económico regional" en J.L. García Delgado (Dtor.), España. Economía, Espasa-Calpe, pp 745-764.

CUADRO N6

Tasas medias de crecimiento del PIB
(pesetas constantes)

	1960-73	1973-85
Andalucía	6'73	2'35
Aragón	6'29	2'56
Asturias	6'20	1'05
Baleares	10'66	3'08
Canarias	9'81	3'39
Cantabria	5'10	1'70
Castilla-La Mancha	6'23	1'44
Castilla y León	5'84	2'21
Cataluña	7'97	2'17
(Cataluña sin Barcelona)	(7'68)	(2'91)
Extremadura	4'21	2'20
Galicia	6'67	3'12
Madrid	9'30	3'44
Murcia	7'55	2'99
Navarra	7'23	2'22
País Vasco	7'55	0'72
La Rioja	5,65	2,87
Valencia (Comunidad)	7'35	2'95
TOTAL NACIONAL	7'40	2'45

Fuente, J.R. Cuadrado (1988) "La crisis económica y la redefinición del mapa económico regional" en J.L. García Delgado (Dtor.) España. Economía, Espasa-Calpe, p. 755.

CUADRO N7

Crecimiento del PIB por Comunidades
Autónomas en 1986 y 1987 (Porcentaje)

Incremento del PIB

	1986	1987
Andalucía	2'0	6'2
Aragón	4'1	6'1
Asturias	-0'4	3'2
Baleares	6'2	5'8
Canarias	5'5	6'6
Cantabria	2'5	4'2
Castilla-La Mancha	0'3	5'5
Castilla y León	0'4	6'9
Cataluña	3'8	5'3
Extremadura	0'8	5'0
Galicia	1'9	4'9
Madrid	3'9	4'6
Murcia	3'5	5'8
Navarra	3'9	5'9
País Vasco	1'5	3'0
La Rioja	2'5	5'4
Valencia (Comunidad)	4'7	5'4

Fuente: Estimaciones FIES, Anexos 1 y 3 de Papeles de Economía Española. Tomado de J.R. Cuadrado, "La crisis..." op. cit., 1988, p. 761.

4.5 CONCLUSIONES.

En este capítulo hemos tratado de analizar cual es el nuevo ámbito de intervención local. Es decir, porqué y como se ha llegado a un protagonismo creciente de los gobiernos locales en los procesos de desarrollo económico local.

Los gobiernos locales por la cercanía física con la localidad han percibido con mayor intensidad los graves desequilibrios microeconómicos y sociales asociados a la crisis económica. Estos desequilibrios se materializaron de forma creciente en un deterioro del entorno empresarial local y de forma creciente en altos índices de desempleo. Por esta razón se intenta actuar sobre los colectivos más duramente tocados por los problemas de la falta de empleo. Así, en su primer momento, las actuaciones de los gobiernos locales son más sociales que económicas, en la vertiente de la economía social. Pero, con el tiempo, la idea principal se va desplazando de las subvenciones al desempleo a fomentar la posibilidad de encontrar otro empleo. En este enfoque se apoyan las estrategias de política económica local que basan su actuación en el fomento de nuevas actividades y en la mejora en la formación del capital humano. Así pues, la actuación pública local se dirige, básicamente, en la línea de mejorar las condiciones de oferta local. A partir de estas referencias se instrumentan una serie de medidas y elementos que se dirigen a la creación de un clima propicio para desarrollar nuevas actividades. De esta forma, se cree, el empleo aumentará.

En la base de estas actuaciones se encuentran las teorías, vistas en el capítulo tres, del potencial endógeno.

La idea es la de aprovechar y potenciar los recursos locales de todo tipo para conseguir un proceso de industrialización en áreas atrasadas o una mejora en las condiciones económicas de las áreas en declive.

Los grandes protagonistas de estas políticas son por un lado, los gobiernos locales como impulsores de nuevas

actividades y, por otro, las pequeñas y medianas empresas como instrumentos de reactivación, innovación y creación de empleo.

En el siguiente capítulo estudiamos el papel de las pequeñas y medianas empresas y los instrumentos de que disponen los gobiernos locales para su fomento.

CAPITULO 5. EL PAPEL DE LAS PYMES EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO ECONOMICO LOCAL. Instrumentos generales para su promoción por parte de los gobiernos locales en los países de la OCDE.

De entre las estrategias estudiadas de Desarrollo Económico local la que se dirige al fomento de las pymes es la que cuenta con mayor número de instrumentos y la más elaborada. Esto es así por el papel central que juegan las pymes en el DEL. Básicamente, como hemos dicho, la relevancia le viene dada por su potencial de creación de empleo y por su capacidad de innovación y de adaptación de las nuevas condiciones económicas.

Además, este protagonismo le viene dado porque a partir de la crisis económica, las grandes empresas manufactureras tradicionales se encuentran inmersas en graves problemas. Por tanto, ya que las grandes concentraciones industriales tienen graves problemas y no pueden ejercer su papel de motor de las regiones menos desarrolladas, la estrategia se dirige a la promoción de las pymes. Estas empresas, señala Wadley (129) se consideran como instrumento de desarrollo nacional, regional y local.

Así pues, vamos a ver en este capítulo como pueden los gobiernos locales apoyar a las pequeñas empresas de forma que puedan conseguirse los objetivos, primero, de creación de empleo y, segundo, de regeneración de la economía local. La intervención se desarrolla en tres niveles: individual, colectivo y de condiciones globales de acompañamiento.

1) Acciones con carácter individual. El primer nivel de dinámica del medio local lo dan las empresas. Por tanto, las acciones públicas se encaminan a prestar servicios a las

(129) WADLEY, D. (1988), "Estrategias de desarrollo regional" en Papeles de Economía, 35, pp. 96-114, FIES.

nuevas actividades y ayudar al desarrollo de las pymes.

2) Acciones colectivas. Las acciones públicas se dirigen a reforzar las relaciones entre empresas de forma que se consiga una red de empresas locales.

3) Acciones globales de acompañamiento. Es el nivel de intervención más reciente y más original en la animación económica local. Incluye los apartados de promoción tecnológica, de promoción del medio local y de incentivación del ahorro hacia las empresas locales.

Estos tres niveles de actuación están dirigidos a la promoción de las pymes y a la creación de un medio favorable a la realización de nuevas actividades empresariales. Tal como hemos señalado, las razones principales para su promoción se encuentran en su potencial de creación de empleo y en su potencial de innovación.

En cuanto a la contribución de las pymes a la creación de empleo, la referencia obligada es el Informe Birch (130). En este informe se señala que, a partir de una amplia encuesta, entre 1969 y 1976 las dos terceras partes de los nuevos empleos en los EEUU pueden atribuirse a las pymes. Estudios posteriores de la OCDE (131) se señala que las pymes proporcionan entre el 45 y el 70 por ciento del empleo industrial de los países de la OCDE. En países con industrialización más temprana (Reino Unido, Francia o Alemania) el porcentaje es menor y mayor en países de industrialización tardía o más pequeños (Benelux, Irlanda). Japón y EEUU se sitúan en una posición intermedia. Además,

(130) BIRCH, D. (1979) The job generation process (program on neighborhood and regional change) MIT, Cambridge Mass.

(131) OCDE (1982) L'innovation dans les petites et moyennes entreprises, Paris y OCDE (1982) L'innovation dans les petites et moyennes entreprises: Rapports analytiques. OCDE.

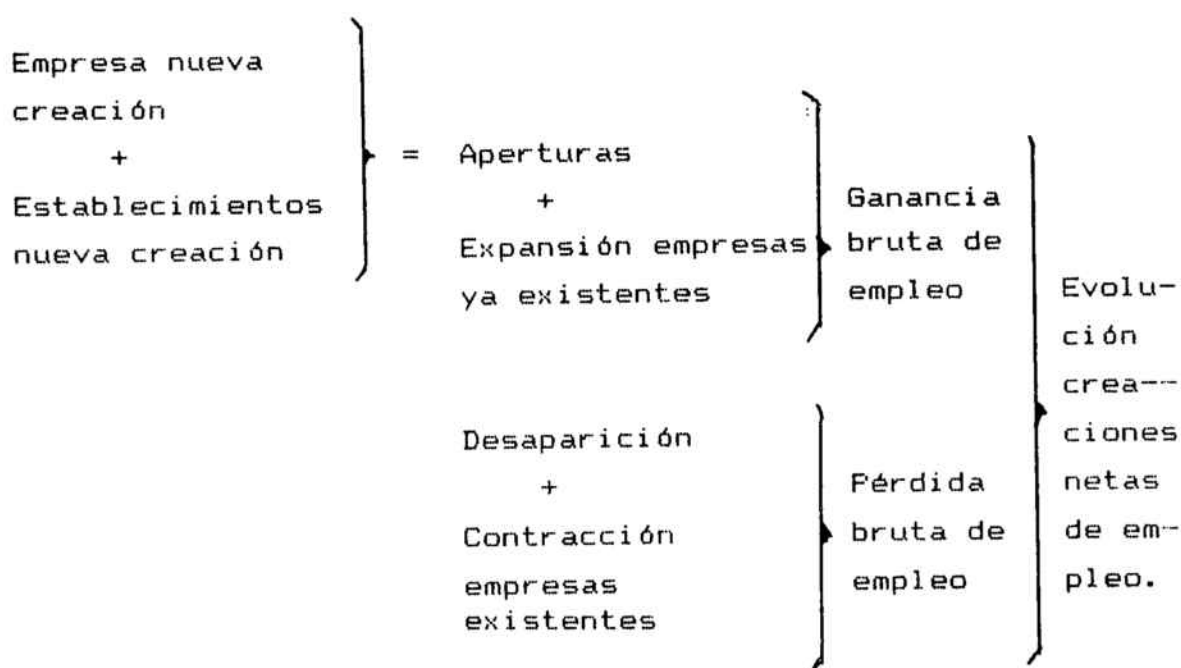
en el Informe de 1984 del gobierno americano sobre la pequeña empresa (132) se señala, asimismo, que la productividad por trabajador es 2'4 veces superior y la productividad por dólar invertido en investigación y desarrollo de productos nuevos es 24 veces superior en las pequeñas empresas que en las grandes. Igualmente, se afirma en este Informe que los 980.000 puestos de trabajo neto creados entre 1981 y 1982 han sido generados por pequeñas empresas independientes de menos de 20 trabajadores.

En el caso de España, como señala Lafuente (133), existe una diferencia especial. En Europa, el potencial de creación bruta de empleo de las pymes se traslada a la ocupación neta (134). Así, como hemos señalado, se observa

(132) U.S Small Business Administration (1984) The State of Small Business, United States Government, Printing office, Washington D.C.

(133) LAFUENTE, A. (1988) "PIME, Creació d'empreses i ocupació" en Revista Económica de Catalunya, 9, pp. 66-72.

(134) La evolución de las creaciones netas de empleo es clara en el siguiente esquema:



un incremento de la parte de empleo de las pequeñas y medianas empresas.

En España no ocurre así, presumiblemente porque las dificultades de las pymes son graves y, en general, su tasa de mortalidad es mayor que la de natalidad.

Sin embargo, estas apreciaciones no son generales a todos los países. Además, no puede olvidarse que el sector servicios suministra gran parte de los nuevos empleos. En cualquier caso, y aunque existen diferencias entre países (135) los factores más favorables de crecimiento del empleo están en el desarrollo del sector servicios y en la adaptación y flexibilidad de las pequeñas y medianas empresas.

En esta línea, se hace notar (136) que las pymes son poco estables y que aproximadamente el 60% no sobreviven más de 4 ó 5 años. Esta mortalidad tiene dos causas principales: la falta de financiación y la deficiente gestión.

(135) Al respecto puede consultarse GREFFE, X. (Dtor.) Les PME creent -elles des emplois?, Económica, Paris. Existe traducción al español, Ministerio Trabajo y Seguridad Social, Col. Informes, 1987.

(136) VAN HEESCH, T. (1984), "L'evolution structurelle et les petites et moyennes entreprises" tomado de WADLEY, D. "Estrategias..." op. cit. 1988.

Para paliar estos problemas se utilizan por los gobiernos locales varios instrumentos: a)Centros y viveros de empresa, b)Sociedades de capital riesgo y c)Agencias de desarrollo.

La otra característica esencial de las pymes radica en su capacidad de adaptación e innovación. Aunque las grandes empresas son las que originan la mayor parte de innovaciones en el sector industrial, el papel de las pymes es el de difundir estas innovaciones a todo el sistema productivo. Existen excepciones, pero la regla general es el papel que desempeñan en cuanto a la aceleración de la puesta a punto de nuevas tecnologías y su difusión.

En general, lo que aportan las pymes no son tanto innovaciones de producto como innovaciones específicas en el proceso de producción de los productos. Además juegan un papel central en la innovación de la gestión empresarial.

Así pues, los instrumentos de ayuda pública se dirigen a buscar la colaboración con universidades y centros de investigación y a facilitar información a las pymes de todas las ayudas existentes, así como a mejorar la infraestructura y la oferta de servicios comunes a las empresas.

Por tanto, aunque no todas las pymes interesan en los procesos de movilización del potencial endógeno, sí que interesan aquellas que pueden contribuir a la creación de empleo y al ajuste estructural de áreas problemáticas.

Vista, por tanto, la importancia de las pymes en los procesos de desarrollo endógeno vamos a ver los diversos instrumentos para su promoción.

En esta línea veremos como la falta de infraestructuras, físicas y de servicios, la promoción de I+D, la escasez de suelo industrial, la transferencia de tecnología, son, entre otros, problemas que se intentan paliar con los llamados centros de empresas.

Por otro lado, los problemas derivados de la falta de financiación suelen afrontarse con las Sociedades de capital-riesgo. En cuanto a los problemas en la gestión y en la falta de información, entre otros, se intentan solucionar con las Agencias de desarrollo.

Sin embargo, no existen ni soluciones globales ni problemas-tipo. Cada caso ha de ser estudiado de forma particular e instrumentar la estrategia a llevar a cabo a partir de la valoración de los propios recursos.

5.1 CENTROS DE EMPRESA.

Con el nombre de "Centros de empresa" se agrupan toda una serie de centros que, según sean su objetivo y los potenciales usuarios del centro, tienen una identidad distinta. En este sentido puede ensayarse una tipología de Centros de empresa como la que sigue (cuadro n8):

CUADRO N8

Tipología de Centros de empresas

<u>Tipo de centro</u>	<u>Objetivo específico</u>
1- Centros de innovación	Promoción de nuevos productos
2- Centros de tecnología avanzada	Desarrollo de nueva tecnología
3- Parques tecnológicos	Desarrollo de nuevas tecnologías (no ligados a Universidad)
4- Parques científicos y de investigación	Desarrollo de una nueva tecnología (ligadas a Universidades)
5- Tecnopolis	Instrumentos de política regional
6- Parques Comerciales o de negocios	Ofrecer imagen de prestigio
7- Polígonos industriales de alta categoría	Entorno y servicios atractivo pero sin tener contacto con la alta tecnología
8- Centros orientados a un sector específico	Aprovechar los recursos potenciales de un sector tradicional
9- Centros de empresa y formación	Programa integrado de formación de locales para las pequeñas empresas
10- Otros centros Cent. trabajo comunitario Cent. para la mujer Minorías étnicas	Aumentan la capacidad emprendedora de parados, mujeres, jóvenes, etc.

Fuente: Adaptado de ESCORSA, P. y GUALLARTE, C. (1986) "Parques tecnológicos y tecnópolis: la experiencia internacional" en Boletín Estudios Económicos, 129.

Esta clasificación que es muy exhaustiva y que sólo incorpora pequeños matices que, a menudo, son diferencias entre países no es muy operativa.

Es mucho más ilustrativo indentificar los tres grandes grupos de Centros de empresa y señalar algunas diferencias. Estos tres tipos de Centros de empresa son: a) Centros de innovación o Viveros de empresas, b) Parques tecnológicos y científicos y c) Centros con una vertiente más social.

A) Viveros de empresas.

En los "viveros de empresas" se pueden incluir los apartados 1, 2, 8 y 9 del cuadro anterior. Es decir, los centros de innovación, los Centros de tecnología avanzada, los Centros orientados a un sector específico y los Centros de empresa y formación. Los viveros de empresas (137) se apoyan en la idea de que el crecimiento económico depende de la innovación. Así pues, su objetivo es favorecer la aparición de pequeñas empresas nuevas que conviertan una idea en un producto a comercializar. En esta línea, los centros de innovación tienen como objetivo básico la promoción de nuevas tecnologías.

Los Viveros de empresas suelen tener como impulsores y promotores a la Administración Local. Existen casos, como en Inglaterra, en que los centros son mixtos y que están integrados por grandes empresas privadas, Cámaras de Comercio y otras asociaciones junto a las Administraciones locales. En USA, estos centros suelen es--

(137) También se les denomina "incubadoras", "nurseries", "pepinieras", "hoteles de empresa", entre otras denominaciones. En los últimos tiempos, también se ha introducido el término "ecloserie" que está más ligado a las nuevas ideas y no tanto a los procesos.

tar promovidos por Universidades privadas que desean comercializar el producto de una investigación o promocionar la transferencia de tecnología de la universidad a la industria.

Los Viveros de empresa, además, intentan paliar la escasez de locales industriales, así como asesorar en la gestión y financiación a las nuevas actividades y prestar servicios comunes que cubren las necesidades básicas.

Por ello necesitan instalarse en edificios grandes que pueden ser de nueva creación o rehabilitados. Las empresas que acogen los Viveros suelen ser pequeñas empresas en el momento de su creación ó ya establecidas en proceso de crecimiento. Los criterios de selección se determinan en función del sector a que pertenecen ó al tipo de tecnología. Además se emplean también criterios de número que trabajadores ó de forma legal. Pero, en general, los criterios de selección responden a la edad de la empresa y al tipo de tecnología utilizada.

En cuanto a las condiciones de arrendamiento de los locales son temporales, con un período límite de estancia. El alquiler suele ser a precio de mercado aunque, en los centros públicos y mixtos, los primeros meses de estancia están subvencionados. Este precio incluye los costes de los servicios básicos de infraestructura.

En cuanto a los servicios ofrecidos varían desde los que están asociados a la instalación física hasta los de recepción, teléfono, administración, y secretaría, asesoramiento u otros más específicos. La existencia ó no de servicios compartidos marca una de las diferencias básicas entre los Viveros de empresa y otros Centros de empresa.

Las funciones que pueden realizar los viveros de empresa incluyen:

- Asesoramiento a la innovación de producto. Se ofrece un estudio y una evaluación del nuevo producto y de su viabilidad técnica.

- Evaluación del proyecto y desarrollo. El centro se ocupa de dividir su viabilidad técnica y comercial para, en caso afirmativo, pasar a las fases de diseño de prototipos, fabricación, pruebas de reproducción y derechos de propiedad. El número de proyectos que llegan a esta fase es baja pues necesitan una elevada cantidad de recursos. En ciertos casos, se ofrecen los talleres para desarrollar el producto, en este caso el innovador tienen mayor responsabilidad y participación en el proceso.

- Dirección del proceso y formación empresarial. En este caso, el vivero debe disponer de personal con alta cualificación, acceso al capital riesgo y, en su caso, a locales adecuados.

- Facilitar la transferencia de tecnología. Es una función poco desarrollada. Se trata de facilitar la compra de nuevos productos y nuevas tecnologías e ideas ó conceder la licencia oportuna.

Estas hipotéticas funciones de los Viveros se traducen en la realidad en funciones de asesoramiento y apoyo, sin ir más allá.

Las ventajas que tiene este tipo de centros para las empresas van, entre otras, desde el acceso a locales adecuados, a una gama de servicios más económicos al ser compartidos, al acceso a un asesoramiento en la gestión y la financiación. La mayoría de veces el coste global de estos servicios es inferior al precio de mercado.

Estos Viveros de empresa tienen la denominación internacional de BIC -Business Innovation Centres- y pueden ser los núcleos de los parques tecnológicos.

En España se han puesto en marcha diversas

actuaciones en este campo. La mayoría de ellas están impulsadas por los Gobiernos locales y grandes empresas privadas con planes de ajuste como el caso de Explosivos Rio Tinto (138).

La Junta de Andalucía implantó, en 1984, una línea de subvenciones a la construcción de naves industriales "anticipadas". Los Ayuntamientos ponen el terreno y los promotores privados la inversión para edificar.

El "Programa Madrid", patrocinado por la Standard Eléctrica, surgió en Septiembre de 1985 y prevé acabarse a finales de 1988. El programa tiene el objetivo de crear 1.000 puestos de trabajo en tres años y es llevado a cabo por la empresa Job Creation, S.A. Las actuaciones van dirigidas en la línea de crear dos Centros de Empresas en Delicias y Móstoles.

El Centro de Delicias ha sido posible por el acuerdo entre Job Creation S.A. y la Empresa Municipal de Promoción Económica (EMPESA). Se ha contado con las subvenciones del INEM y la Consejería de Trabajo, Industria y Comercio de la autonomía madrileña. El edificio es de propiedad municipal, con más de 5.000m². A mediados de 1987, se habían creado 153 empresas que daban empleo a unas 500 personas. Se prevé que en 1988 se habrán creado unos 250 puestos de trabajo más.

Otros Centros de empresas se encuentran en Guardo (Palencia), patrocinado por ERT con la colaboración de la empresa Job Creation S.A. El Polígono de Jinamar, en Canarias, con el patrocinio de Sodican y el Gobierno Autóno-

(138) La información que sigue tiene su fuente en los periódicos económicos y en un dossier periodístico de la Empresa Job Creation S.A. que se nos facilitó en el primer Salón de la Creación y Desarrollo de Empresas, celebrando en Barcelona del 30 de Mayo al 5 de Junio de 1988.

mo Canario.

Aunque el balance de estas iniciativas en España es casi imposible debido a su reciente puesta en marcha sí hay que destacar la importancia del componente privado. Están ligadas a la reestructuración y reconversión de ciertas empresas que intentan contribuir a solucionar los problemas de desempleo a que dan lugar sus planes de reestructuración con la colaboración en la puesta en marcha de nuevas iniciativas empresariales a través de los viveros. En otros casos, es la Administración local la que tiene un papel central en su promoción, como es el caso de Barcelona que veremos en el siguiente capítulo.

B) Parques Tecnológicos y científicos.

En este grupo de los Centros de empresa se incluyen los Parques Tecnológicos, los Parques científicos y de Innovación, Parques Comerciales y de negocios y las Tecnópolis.

Mientras los Parques tecnológicos no están ligados necesariamente con una Universidad, los Parques científicos y de innovación tienen una estrecha colaboración. Su diferenciación es difícil, por ello los englobamos en un mismo apartado. Las Tecnópolis son un instrumento ligado, en principio, a la política regional japonesa. Los Parques comerciales no requieren contactos con instituciones académicas y universitarias; buscan un entorno que proporcione prestigio a las empresas que allí se localizan (por ej. el Aztec West de Bristol en Gran Bretaña).

Los parques tecnológicos y científicos incluyen empresas que realizan investigación aplicada. Suelen disponer de un entorno físico y social atractivo que sea capaz de atraer a científicos, profesionales y, en su caso, académicos.

El "boom" de estos parques se produce en la década

de los 80 y viene motivado, básicamente, por el protagonismo de la tecnología y por el "efecto demostración" del Silicon Valley.

Las características generales de los parques tecnológicos y científicos a la vista de los ya existentes y con la salvedad de la presencia o no de universidad se traducen en:

- Área sin concentración industrial tradicional.
- Dentro o cerca de un área metropolitana susceptible de centrar actividades industriales y disponer de facilidades urbanas suficientes.
- Cerca de universidades o institutos politécnicos con oferta de cursos de tecnología avanzada y facilidad de investigación.
- Mano de obra cualificada.
- Existencia previa de un buen número de empresas de alta tecnología y con potencial para aumentar su número.
- Facilidades de acceso a aeropuertos internacionales y red de autopistas.
- Disponibilidad de suelo en un entorno ambiental agradable con alta calidad de vida: clima suave, entorno agradable y no contaminado, actividades culturales, oferta de educación.
- Proximidad a zonas residenciales de alta calidad y con un elevado nivel de equipamientos.

Marcum (139) agrupa estas características generales en cinco apartados:

(139) MARCUM, J. (1986), "Experience in OCDE countries with regard to science parks as a means to regional and local development". Conferencia sobre innovación y creación de empleo. CMB y OCDE, 8 y 9 de Septiembre.

1- Ciencia, tecnología e investigación.

- Infraestructura de I+D suficientemente desarrollada.

- Proximidad de universidades.

- Implantación de establecimientos nacionales de investigación.

2- Entorno.

- Infraestructura de comunicaciones (acceso a aeropuertos internacional y red de autopistas).

- Acceso a servicios de telecomunicación.

- Entorno socio-cultural y recreativo de caudad.

- Bajo coste de los terrenos.

- Ausencia de contaminación.

- Satisfactoria infraestructura en servicios educativos, sanitarios y de vivienda.

3- Fiscalidad y financiación.

- Régimen fiscal favorable a las empresas y al sector inmobiliario.

- Apoyo activo de las autoridades nacionales regionales y locales.

4- Personal.

- Oferta local de personal a todos los niveles.

5- Otros criterios.

- Integración de la investigación universitaria en las empresas.

- Presencia de otras empresas de alta tecnología en la región.

- Posibilidad de conseguir mercados públicos.

- Papel de ciertas personalidades para actuar como líderes.

- Prestigio, modo de vida, posibilidad de movilidad

inter e intraempresarial.

Marcum añade la condición de que un parque tecnológico y científico debe insertarse en el contexto regional. Da el ejemplo del parque de Knoxville en Tennessee y señala que fracasó por no tener un entorno apropiado. Aunque estos grupos de características no son requisitos esenciales ya que otros tienen éxito sin tener alguno de estos requisitos.

Lo más importante parece ser la creación de un clima favorable a la innovación. La experiencia apunta a que no por instalar un Parque se inicia un proceso innovador y de desarrollo. El Parque no crea una tendencia, ésta debe existir previamente. Al revés, si existen condiciones naturales, la alta tecnología aparece de forma natural (140).

En la actualidad, la oferta de parques tecnológicos está superando las propias posibilidades de la industria. Ello llevará, probablemente, al fracaso de muchas de estas iniciativas. Como señala Escorsa (141), en Estados Unidos se han creado más de 150 parques de los que han fracasado, aproximadamente, un 50%.

Tal como hemos señalado, es difícil la distinción entre parques científicos y tecnológicos ya que pueden coexistir. Este es el caso de Berlín, donde junto al parque tecnológico se encuentra un BIC que alberga 25 jóvenes empresas y 9 institutos de investigación.

El objetivo específico es, sin duda, la promoción y el apoyo a la alta tecnología. Algunos de los ejemplos --

(140) Como ha ocurrido en la zona norte de Milán donde ha surgido de forma espontánea una potente concentración de empresas de alta tecnología.

(141) ESCORSA, F. "Parques tecnológicos..." op. cit., 1986.

más notables son el Cambridge Science Park de Inglaterra en el que su éxito es consecuencia, más que causa, del área donde se localiza. En 1984 sólo había creado unos 1.000 puestos de trabajo pero han proliferado multitud de nuevas empresas en el área que han creado la demanda de espacio en el parque. También llama la atención el parque de "Sofía Antipolis" en el midi francés que es de iniciativa privada (142).

Otro instrumento a añadir en este grupo de Centros de empresa son los denominados Polígonos industriales de alta categoría. Aunque no tiene conexión directa con la alta tecnología cuentan con unos servicios y un entorno que les hace atractivos.

En la práctica, la diferenciación es difícil. Por ejemplo, en la Gran Bretaña han aparecido tres nuevas zonas industriales muy importantes: Cambridge, ya mencionado, el M-4 Corridor y el Silicon Glen en Escocia. El M-4 está situado a lo largo de la autopista del mismo nombre y que se dirige al País de Gales, está bordeada de muchas pequeñas empresas. Igualmente, el Silicon Glen, franja de 150 Km. de largo por 50 de ancho, entre Prestuick y Dundee, dónde se han instalado en los últimos años alrededor de 300 empresas

(142) Este parque no es fruto del desarrollo local. Es fruto de una política nacional de descentralización de establecimientos de grandes unidades existentes. Sofía Antipolis es la última forma de la economía administrada por el estado central. Frente a él, un modelo de desarrollo económico local es el ZIRST de Milán cuyo éxito se debe al papel de la Escuela de Ingenieros. Para valorar la importancia del factor I+D en el éxito de los parques y comparar los casos franceses (Sofía Antipolis y Grenoble) y el italiano de Milán, un trabajo excelente es el de RUFFIEUX, B. (1987), "Le recherche et la formation comme facteurs de developpement economique local. Les Technopoles" Jornadas Vitoria.

(incluyendo multinacionales). Igual ocurre con la zona de Amsterdam a Rotterdam llena de empresas de alta tecnología.

En conclusión, en la práctica se solapan los diferentes tipos de centros. De ahí nuestra opción de englobarlos en un mismo apartado.

Frente a estos modelos existen las tecnópolis como instrumento de política regional nacido en Japón. Utilizamos el término Tecnópolis para referirnos exclusivamente al instrumento japonés, que es única y exclusivamente de iniciativa pública mientras que los parques tecnológicos y científicos pueden tener iniciativa privada.

Los Tecnopolos forman parte de la experiencia japonesa a partir de 1980. No se tiene un propósito modernizador a escala nacional de forma exclusiva sino también un propósito redistribuidor a escala regional. El protagonismo público y el no ser actuaciones ni puntuales ni espontáneas las diferencia de los parques que hemos analizado en las páginas anteriores.

El propósito de esta iniciativa japonesa es el de descongestionar sus áreas metropolitanas. Se desea conseguir que un área adquiera independencia en la disposición de sus industrias de avanzada tecnología y se busca la independencia de las instituciones relacionadas. Se persigue la relación entre las dos partes: la industria local y los científicos.

Tal como señala Stöhr (143) la política de tecnópolis se basa en la movilización de recursos institucionales descentralizados y en una estrategia de desarrollo endógeno.

(143) STÖHR, W. (1987), "Innovación regional tecnológica e institucional. La política japonesa en relación a las tecnópolis" en Estudios territoriales, 23, pp. 29-47.

Las estructuras clave para este proceso son las Organizaciones de Promoción de la Innovación regional, así como los Institutos Regionales para la Investigación Industrial Aplicada. Integran a las Administraciones locales, las empresas locales y las Universidades locales. El papel de las Administraciones locales es el de fijar las directrices de las Tecnópolis, prestar apoyo financiero para el establecimiento de las organizaciones mencionadas y ofrecer incentivos fiscales y apoyo financiero a las pequeñas y medianas empresas situadas en el área de las tecnópolis.

Sin embargo, es necesario señalar que en estas zonas, debido al estímulo local, ya había empezado el establecimiento de nuevas empresas antes de ser designadas como Tecnópolis (144).

En suma, las tecnópolis se consideran como factores básicos en la formación de un proceso de innovación local autosostenido. Sin embargo dadas las características de Japón es una experiencia peculiar que la hace única y difícilmente trasplantable a otros espacios económicos.

Vistos los grandes rasgos que caracterizan la naturaleza y evolución internacional de los parques tecnológicos y científicos en los países de la OCDE, vamos a ver que ha ocurrido en España.

Nuestro país se ha incorporado en algunas zonas a esta corriente en favor de la tecnología. Cuatro futuros parques están en fase de construcción -Barcelona, Madrid, --

(144) Por ejemplo en Kyusku, la Prefectura de Oita (1'2 millones de habitantes), había tomado en 1970 iniciativas para atraer a las empresas de electrónica. En parecidos términos actuaron la prefectura de Kumamoto y otras le siguieron.

País Vasco y Valencia-, dos más en sus comienzos -Asturias y Málaga- y algunas comunidades -Galicia, Canarias, Castilla y León y Navarra- ultiman estudios de viabilidad (145).

El Parque Tecnológico de Madrid está promovido por la Comunidad de Madrid a través del Instituto Madrileño de Desarrollo (IMADE) y la sociedad Tres Cantos S.A. creada para impulsar del desarrollo de la zona. La extensión es de 284 Ha, de las que 21 son parcelas para uso industrial. El área tiene 42 parcelas. El Parque dispondrá de un centro de empresas pero no se prevé ningún instituto de investigación. En cualquier caso, en sus alrededores se encuentran centros como el de Biología Molecular, el Centro Nacional de Ingeniería Genética y Biotecnología y los laboratorios de la Universidad Autónoma de Madrid, entre otros. Está reservado a la investigación y desarrollo tanto público como privado y a servicios especializados a las empresas que utilicen tecnologías avanzadas en el desarrollo de su actividad. Al estar integrado en la ZUR de Madrid, podrá disfrutar de los beneficios adjudicados a las ZUR.

El Parque Tecnológico de Valencia está promovido por la Generalitat Valenciana a través de la entidad Valencia Parc Tecnologic S.A. Esta sociedad está promovida, a su vez, por el IMPIVA (146). Está ubicado en Paterna. La extensión es de unas 100 Ha, de las que 69 corresponden a parcelas industriales. El parque contará con un Vivero de empresas además de la incorporación de los diversos Institutos Tecnológicos de iniciativa pública. Se destina a Departamentos de I+D de empresas industriales, empresas de

(145) ESCORSA, P. (1988), "Los futuros parques tecnológicos españoles" en Economía Industrial, 260, marzo-abril, pp. 83-89.

(146) El IMPIVA es el Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa Valenciana. Es un organismo autónomo dependiente de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo de la Generalitat Valenciana.

servicios avanzados e industrias que cumplan ciertos requisitos: diversificación del tejido industrial valenciano, dedicación mínima del 3% de sus ventas anuales a I+D realizado en el Parque y tecnología avanzada y no contaminantes. La inversión necesaria para que el parque se constituya y desarrolle es de 3.500 millones de pesetas, en los que la Generalitat participa en 500 millones y el resto lo cubre la empresa estatal SEPES (147). Además se cuenta con la colaboración del CSIC, el Ministerio de Industria y el CITIT.

El Parque Tecnológico del País Vasco está promovido por la sociedad Parque Tecnológico-Teknologi Elkaregia S.A. Esta sociedad está promovida por la Sociedad para la Promoción Industrial (SPRI) adscrita al Departamento de Industria y Comercio del Gobierno vasco con un 51%, la Diputación Foral de Vizcaya con un 48% y el Ayuntamiento de Zamudio con una participación del 4%. La superficie adquirida es de 115 Ha, susceptible de elevarse a 150 Ha. Se ha dividido esta superficie en cuatro sectores que se irán urbanizando de forma progresiva. La primera fase, con 32 Ha de edificación y con los servicios generales y particulares será operativo en 1989, con capacidad para 12 empresas. Está prevista la construcción de una "Incubadora" de empresas con sus correspondientes servicios. La prioridad de ubicación en el parque se da a empresas e instituciones privadas y públicas dedicadas a la investigación, las industrias dedicadas a la investigación y las industrias dedicadas a la fabricación de productos de alta cualificación que demanden tecnologías avanzadas. Se beneficia de los incentivos de la ZUR del País Vasco, así como de las ayudas prestadas a la ZID (Zona Industrial en Declive) y del Programa de Apoyo de la Inversión (PAI), junto a los incentivos fiscales de la Diputación de Vizcaya.

(147) Sociedad Española de Promoción y Equipamiento de Suelos que es el instrumento de participación de la administración central.

Cabe destacar, que hasta Noviembre de 1988, la totalidad de las solicitudes de instalación en el Parque corresponden a empresas procedentes del País Vasco (148).

Las características del Parque Tecnológico de Barcelona, las veremos en el siguiente capítulo dedicado a la experiencia de Barcelona.

Un hecho a destacar en la experiencia española es la posibilidad de la universidad en la creación de los parques. En sentido positivo, es necesario destacar también el papel que juegan los Gobiernos regionales en su puesta en marcha.

C) Otros centros.

Este grupo se engloban los llamados Centros de Trabajo Comunitario y los Centros dedicados a sectores muy precisos de la sociedad. Estos centros pretenden no tanto la creación directa de empleo como aumentar la capacidad emprendedora de parados, mujeres, jóvenes, minorías étnicas, etc. En general, suelen necesitar del apoyo de las administraciones locales y otras organizaciones para su puesta en marcha y su financiación.

(148) Información recogida en la prensa económica diaria española.

5.1.D Resultados de los Centros de Empresa.

La evidencia estudiada y el conocimiento de la realidad permite ahora poner de manifiesto algunos de los resultados de los Centros de empresa.

Por un lado, los viveros de empresa actúan en el sentido de suministrar techo y suelo industrial. Con ello además del seguimiento en la gestión, se incentivan los nuevos proyectos en tanto el coste de su puesta en marcha disminuye. El hecho de disponer de servicios comunes permite disminuir los costes fijos de la empresa. Su transformación en coste variable permite que su incidencia en la puesta en marcha de una actividad es mucho menor.

Este instrumento se ha utilizado por muchos países europeos, además de los EEUU la iniciativa es, en general, local y llevada a cabo en municipios urbanos o semi-urbanos. Sin embargo, no se descarta, a priori, la posibilidad de que varios municipios pequeños puedan unirse para diseñar medidas en esta línea. Su éxito se ve facilitado en tanto las condiciones de partida sean de escasez de suelo industrial.

En cuanto a los parques tecnológicos y científicos recuerdan, en ciertos aspectos, a los antiguos polos. Sin embargo, se dirige a la promoción de la tecnología y están localizados en zonas desarrolladas y con una red excelente de comunicaciones. En general, en ellos se integran empresas locales y empresas provenientes del exterior. Para potenciar esta endogeneidad, un elemento a introducir en los parques son los viveros de empresa. De esta manera, parece que se asegura la promoción de las empresas locales. Existe, sin embargo, un riesgo si no se apoyan los recursos endógenos. Este riesgo es el de convertir los parques tecnológicos en oferta de suelo industrial de lujo con la correspondiente especulación inmobiliaria. Aunque, no puede forzarse su ubicación ya que es imprescindible la existencia de unas mínimas condiciones para su éxito. Por los recursos que emplea suele estar patrocinado por las autoridades

regionales y, con una menor participación, por las autoridades locales de la zona en que está ubicado.

Finalmente, el grupo de centros dirigidos a ciertos segmentos de la sociedad, tienen una vertiente más social. Aunque existen diversos centros de estos tipos, en la actualidad no se potencian tanto, ya que los esfuerzos se dirigen a la creación de empleo y de nuevas actividades para reactivar la economía local. Los promotores de este tipo de centros son, en general, las administraciones locales aunque cuentan, en ocasiones, con el apoyo del sector privado.

5.2 EL CAPITAL RIESGO

El Capital Riesgo (venture-capital) es un instrumento financiero de promoción de empresas innovadoras, con un riesgo superior al esperado, aunque con un beneficio esperado mayor que el que se puede esperar en proyectos sin un riesgo tan elevado.

El nacimiento de este instrumento es fruto de la capacidad creadora e innovadora de los mercados financieros. Con el surgimiento del capital-riesgo el protagonismo del relacionamiento económico pasa a ser asumido por las pequeñas y medianas empresas. A su vez, aparecen nuevos intermediarios financieros especializados en capital-riesgo.

El concepto de capital riesgo- señala Zancada (149)- adquiere más connotaciones de las tradicionales que lo conciben como inversión en acciones o títulos de renta variable con rendimiento a riesgo y ventura de la consecución empresarial de beneficios o pérdidas. Estas connotaciones son las que hacen del capital riesgo un instrumento especialmente apto para los sectores de futuro, de tecnología punta. Este autor añade que se ha denominado a este nuevo modelo como "subsistema financiero para la innovación".

La inversión con un riesgo superior suele consistir en la adquisición de participaciones minoritarias, bien en forma de deuda (préstamos) -que se intentará rentabilizar con las correspondientes plusvalías-, o bien, participando en los futuros éxitos.

Este sistema necesita de la proximidad entre los inversores y los beneficiarios del capital riesgo. ~~esto es así~~ - esto es así porque el inversor en capital riesgo no se li-

(149) ZANCADA, F. (1987), Problemática actual del capital riesgo: enfoque financiero. Papeles de Economía. Suplementos sobre el Sistema financiero, 20, FIES.

mita a la aportación de fondos sino que desea conocer el tipo de inversión al que va destinado su ahorro.

Por tanto, el mercado de capital riesgo está constituido por varios submercados de ámbito tanto sectorial como territorial. En cualquier caso, es un mercado descentralizado a las necesidades de cada oferta y demanda de capital riesgo. Por ello, el eje natural del instrumento es la pequeña y mediana empresa.

En una economía, la mayor o menor aversión al riesgo puede ser usada como indicador de su vitalidad recreadora. Así pues, el último objetivo del instrumento es el incentivar la inversión empresarial para crear empleo o riqueza. Por esta razón se canaliza parte del ahorro hacia las empresas y proyectos que se consideran con un alto potencial de crecimiento.

Ahora bien, no puede pensarse con empresas de alta tecnología o tecnología punta. En este sentido, Marmolejo (150) señala que la innovación o novedad tanto puede ser de tipo tecnológico, comercial, de organización, como financiero. De ahí que las pequeñas y medianas empresas al adaptarse de la forma más rápida a la cambiante situación económica y tecnológica sean las destinatarias del capital riesgo.

En suma, el capital riesgo no persigue una toma de posición del control de la empresa sino una participación minoritaria en sus recursos. Una vez la inversión esté realizada, el inversor pretende recuperar su capital más la correspondiente plusvalía. En general, aporta asesoramiento y control de forma que no sustituye a la propia gestión de la empresa en la que se ha invertido. Por tanto, la inver--

(150) MARMOLEJO, C. (1987), "El capital riesgo en Estados Unidos y Europa" en Papeles de Economía. Suplementos sobre el sistema Financiero, 20, FIES.

sión es siempre temporal y en un plazo más o menos largo se desinvierte en aquel proyecto con la correspondiente plusvalía.

El capital riesgo hace referencia a recursos, actividades, mercado e instituciones del sistema financiero pero muy especializadas. Es decir, no entran en este campo, las entidades o personas que suministran recursos, de forma transitoria, a empresas innovadoras.

Las formas institucionales del capital riesgo pueden adoptar variantes jurídicas y económicas. Depende de si la forma tomada es de sociedad y la selección y gestión la llevan a cabo los administradores de la sociedad o si se confían los recursos a los gestores especializados en inversiones de este tipo.

En España toman dos formas: Sociedades de capital riesgo y Fondos de capital riesgo.

1- Sociedades de capital riesgo (SCR).

Es la adopción de forma de Sociedad Anónima. En España se regula por el Real Decreto Ley 1/1986 de 14 de marzo. Se señala el objeto específico de las SCR como "la promoción o fomento de sociedades no financieras mediante participación temporal en su capital". Esta fórmula es casi idéntica a las sociedades de promoción de empresas (SPE), que también tienen como objeto temporal de su inversión a las "empresas", exigiéndose que no sean ni Sociedades o Fondos de Inversión Mobiliaria ni Sociedades de Cartera. La diferencia está en que a las SCR no se les permite participar en sociedades financieras en general, por lo que este matiz es lo único que las diferencia a las SPE en cuanto a su objeto. Además, el plazo mínimo de funcionamiento interrumpido de la SPE es de cinco años, mientras que esta restricción no existe para las SCR.

Esta normativa se complementa con la Ley de Presupuestos (BOE de 24/12/1987) que modifica el RD antes

mencionado. Con esta legislación la realidad de la Sociedad de capital riesgo queda restringida a una participación máxima en el capital escriturado del 45%. Además, puede efectuar préstamos si no son a largo plazo (más de tres años) y siempre que no excedan del 45% de la financiación ajena obtenido por la empresa participada por lo que se refiere al plazo. Aunque la Administración no obliga a vender sus participaciones en un plazo determinado lo favorece vía incentivos fiscales.

2- Fondos de capital riesgo.

El Fondo de capital riesgo tiene una duración temporal y es constituido, invertido, gestionado y desinvertido por una sociedad gestora.

Por tanto, se distinguen en estos fondos los que aportan los recursos y los que los gestionan. Los primeros suelen ser bancos, compañías de seguros, fondos de pensiones, grandes corporaciones y, en menor medida, particulares. Los gestores del fondo son una sociedad de capital riesgo u otra entidad especializada.

Entre los que aportan recursos y los gestores, en general, se firma un contrato de gestión que especifica la responsabilidad limitada de los aportantes, la responsabilidad limitada de la sociedad gestora frente a los mismos y la retribución de esta sociedad gestora.

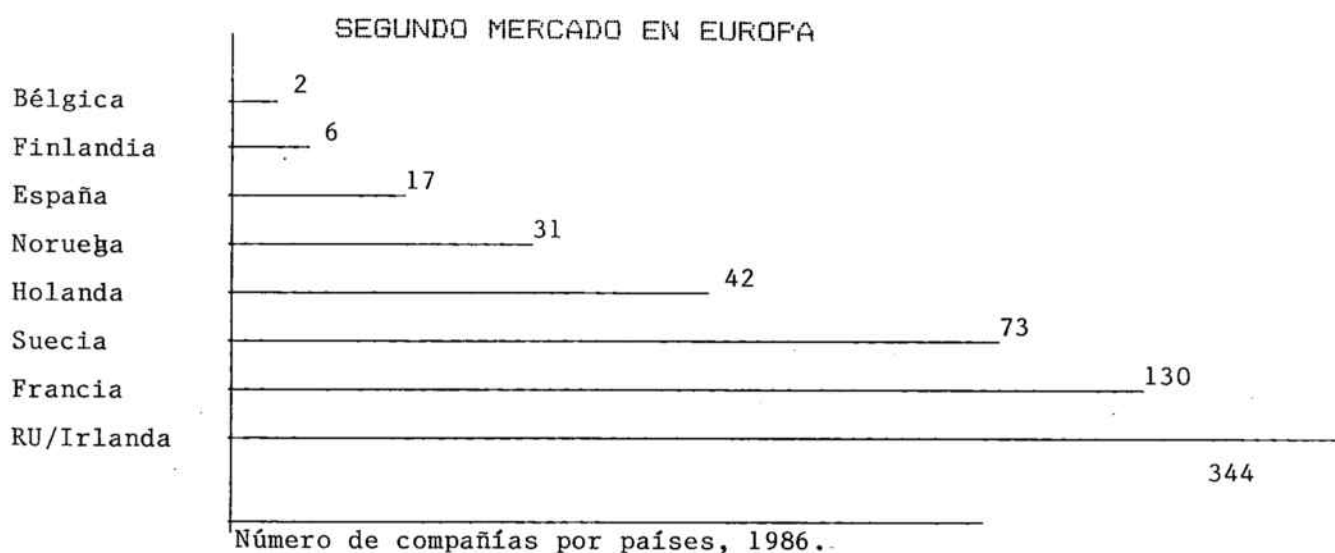
Para la desinversión es importante la existencia de un mercado. En la medida en que las pymes no cumplen, en general, los requisitos mínimos para su admisión en los mercados oficiales de Valores, se instrumentan los llamados Segundos Mercados de Valores.

En España se crea el Segundo Mercado por el Decreto Ley 710/86 de 4 de abril, desarrollado por la OM de 26 de septiembre de 1986.

El informe del Peat Marwick sobre el capital riesgo

en 1986 (151) señala la poca actividad del segundo mercado español -como vemos en el gráfico- y la explica por las retitencias de las propias empresas y a la insuficiencia de incentivos fiscales de este mercado respecto al "oficial".

CUADRO N9



Fuente: PEAT MARWICK (1987), El capital riesgo en 1986, p 8.

En España, por tanto y debido a la poca utilización del segundo mercado bursátil como fórmula de desinversión, hasta finales de 1987 de las 860 empresas beneficiarias del capital riesgo se han desinvertido 183 con la fórmula de recompra de la participación de la Sociedad o el fondo de capital riesgo por parte de los accionistas mayoritarios.

(151) PEAT MARWICK (1987), El capital riesgo en 1986.

5.2.1 El sector público y el capital riesgo.

Los gobiernos de los países más desarrollados han dedicado, en los últimos tiempos, especial atención a este campo como instrumento de potenciación de las pymes, de innovación y de modernización de estructuras económicas.

En este sentido, el sector público puede desarrollar el capital riesgo a través de dos vías. La primera, se gestiona una parte de capital riesgo concediendo préstamos y créditos con cargo al presupuesto en un contexto de apoyo a las pymes, o bien, si constituye instituciones de capital riesgo.

En general, las sociedades públicas de capital riesgo suelen tener un carácter regional y local y pueden adoptar varias fórmulas. En el caso de fórmulas mixtas, existen varios ejemplos como las SODI en España, las Instituciones Regionales de Participación en Francia y las Small Business Investment Companies en USA. La segunda vía es la de estimular al sector privado, mediante incentivos fiscales o financieros, para que ofrezca recursos a las pymes innovadoras.

Los recursos totales que se manejan en España destinados a capital riesgo son, aproximadamente, de 24.419 millones de pesetas en 1985 y de 31.809 millones de pesetas en 1986 (152).

(152) Debemos destacar la variación de los datos disponibles. El informe de PEAT MARWICK, (1987) El capital... op. cit. y el de MARTI PELLON, J.. (1987) "La oferta de capital riesgo (venture capital) en España en 1986" en ICE, 651 no coinciden en cuanto a los datos. Sin embargo, optamos por los datos de J. Martí Pellón ya que se presentan corregidos los de 1986 y proporciona los de 1987 en MARTI PELLON, J. (1988), "Las actividades de las sociedades y fondos de capital riesgo en España durante 1987" en ICE, 662, pp. 137-165.

El peso del sector público en España respecto al capital riesgo es importante como observamos en el cuadro siguiente:

Porcentaje de participación de las entidades de capital riesgo sobre los recursos propios

	1985	1986	1987
Bancos.....	7'73%	9'85%	11'56%
Cajas de ahorro.....	14'84%	17'41%	14'93%
Emp. no financiera privada.....	0'70%	3'03%	3'8%
Sector público estatal	37'20%	32'24%	32'28%
Sector público autóno- mo y local.....	37'07%	36'92%	36'66%
Otros.....	2'46%	0'56%	0'77%

Fuente: MARTI PELLON, J. (1987) "La oferta de capital riesgo en España en 1986" en ICE, 651 y MARTI PELLON, J. (1988) "Las actividades de las sociedades y fondos de capital riesgo en España durante 1987" en ICE, 662.

Sin embargo, respecto a 1987 Martí Pellon advierte que el sector se encuentra en una etapa de transición, de una presencia mayoritaria de la iniciativa pública a una presencia mixta. Así, el total de participación de la iniciativa en el total de fondos disponibles pasa de 69'16% en 1986 a 68'94% en 1987.

Siguiendo esta línea, veamos ahora como esta oferta de capital riesgo se dirige a la financiación de las diversas fases de una iniciativa empresarial:

1- Diseño de un nuevo producto. Se le llama inversión siembra (seed financiera). El objetivo de la participación del capital riesgo en esta fase en la que la empresa no ha

sido creada se destina a concretar el proyecto. Ya que no es muy concreta, no es el caso más frecuente de financiación.

2- Elaboración de un producto nuevo. Es la etapa de financiación del capital inicial (startup financing). El promotor presenta un proyecto definido y el capital riesgo se dirige a financiar los estudios de mercado y el plan de la empresa.

3- Arranque (first stage). Es esta etapa el capital riesgo va a financiar la puesta en marcha de la producción y la adecuada planificación de la empresa.

Estas tres primeras fases corresponden a la etapa de inicio de la empresa (Early Stage). A partir de esta primera fase existen dos masas que son susceptibles de ser financiadas.

4- Lanzamiento del producto al mercado. Es la etapa de financiación del crecimiento de la empresa (growth financing). El capital riesgo se dirige a cubrir las necesidades de capital en circulación ya que la empresa, por su rápido crecimiento, no puede autofinanciarse.

5- Consolidación del producto en el mercado. Desde el ángulo financiero es la financiación de la consolidación de la empresa.

Se considera que la media de duración de estas etapas es de cinco a diez años. Sin embargo, existen otras situaciones susceptibles de ser financiadas a través de capital riesgo. Estas situaciones provienen de la compra de una empresa por sus directivos (management buyout). También en situaciones en las que existen problemas gerenciales o de aplicación de planes de viabilidad puede ser instrumentado el capital riesgo. En España, durante 1987 de ~~la~~ toma de participación en 121 empresas, un 71 por ciento es en empresas de nueva creación.

A partir de la identificación de los elementos anteriores, vamos a analizar las componentes del capital-riesgo público en España. Existen tres grandes oferentes: empresas públicas (estatales, autonómicas y locales), sociedades regionales de desarrollo industrial (SODIS) y el centro para el Desarrollo Tecnológico e Industrial (CDTI).

Lo que más nos interesa, a nuestros efectos, es el papel que juegan las dos primeras por ser en un caso, empresas públicas autónomas y locales y, en otro, sociedades regionales. Las sociedades de capital riesgo creadas por Ayuntamientos y Diputaciones representan -señala el Informe de Peat Marwick- un 11% del total de recursos financieros. Las creadas por los entes estatales significan un 14% y las creadas por las comunidades autónomas un 75%.

Dentro del grupo de empresas públicas autonómicas y locales es necesario distinguir entre las SCR de las Comunidades Autónomas (SRICAS) y las de iniciativa estatal y local.

Las SRICAS creadas hasta 1988 son:

- Sociedad de fomento de Castilla-La Mancha (se liquida a principios de 1988)
- Sociedad regional de promoción de Principado de Asturias.
- Sociedad de capital riesgo del País Vasco.
- Sociedad catalana de Capital a Risc.
- Sociedad de desarrollo de Navarra (SODENA).
- Sociedad para el Desarrollo Regional de Cantabria (SODERCAN).
- Sociedad de Desarrollo y Reconversión Económica de Andalucía (SOPREA).
- ProMadrid.
- SOFIEX.

Los recursos de estas sociedades provienen, aproximadamente en un 85% de las Comunidades Autónomas. Los

recursos totales captadas en 1986 ascendieron a 10.169 millones de pesetas y a 11.738 millones de pesetas a finales de 1987.

El otro grupo junto a las SRICAS lo forman las sociedades públicas de capital riesgo siguientes (153): ENISA que dependen del INT; Barcelona Impuls S.A. del Ayuntamiento de Barcelona y la Sociedad Gestora Fomento Empresarial S.A. creada por el Banco de Crédito Industrial con una participación del 66'44% en su capital Social (154) y Proelsa (Promoción Econòmiques Locals) creada en 1986 por la Diputación de Barcelona con un capital social de 500 millones de pesetas. Los recursos de estas sociedades son de origen público en su totalidad y se cifran en 5.872 millones de pesetas.

Aparte de estas empresas públicas, estatales, autonómicas y locales destaca la existencia de las SODI y el CDTI.

Las SODI cambian su principio de actuación en 1983 con los cambios en la orientación de la política industrial ya que son sociedades públicas creadas por el INI en colaboración con las Comunidades Autónomas. Son sociedades que dedican sus recursos a la creación de empresas básicamente en las etapas iniciales. Lo más relevante para nuestra investigación se basa en el aumento de más de dos puntos porcentuales en su protagonismo en las SODI. De esta forma quizá podría clarificarse su objetivo territorial ya que se da la paradoja de que actúan simultáneamente en varias regiones las SODI y la Sociedad de capital riesgo de la correspondiente comunidad autónoma.

(153) MARTI PELLON J. (1988) "Las actividades..." op. cit.

(154) Los otros socios son entidades financieras y públicas. Gesciona un fondo especial de capital riesgo de 5.000 millones de pesetas provenientes del AES.

El otro organismo público a añadir es el Centro para el Desarrollo Tecnológico e Industrial (CDTI). Sin embargo, su inversión es mayoritariamente en forma de préstamos y subvenciones.

5.2.2 Resultados del capital riesgo.

A pesar de que el entorno no es favorable al auge de los mercados de capital riesgo en España, el sector ha ido consolidando su situación.

Los datos que facilita la Asociación de Sociedades de Capital Riesgo evalúan en más de 300 las empresas creadas con unos 15.000 puestos de trabajo desde que apareció este nuevo instrumento.

La mayoría de fondos invertidos a través del capital riesgo (aproximadamente un 80%) son fondos públicos. Entre las sociedades públicas de capital riesgo las que más sobresalen son las de las Comunidades Autónomas.

El hecho de que la mayoría de Comunidades hayan creado su sociedad de capital riesgo nos muestra la importancia de este nuevo instrumento de política regional. Sin embargo, el papel de las administraciones locales es aún reducido. Sobresale el caso de Barcelona (que veremos en el próximo capítulo). De cualquier forma y en el área metropolitana de Barcelona son varios los Ayuntamientos de poblaciones de tamaño medio que están creando sus propias sociedades. Añadamos también la creación, en 1987, de la sociedad de capital riesgo ProMadrid por el Ayuntamiento de Madrid.

El motivo de esta atonía probablemente se debe a una insuficiencia de recursos y a una falta de tradición en este tipo de actuaciones. Sin embargo, el protagonismo de las administraciones locales en este campo puede variar si el "efecto demostración" y los resultados de las existentes

son positivas.

El camino del capital riesgo en España es aún largo si lo comparamos con la financiación de unos diez mil millones de dólares que se mueve en Europa que es menos de la mitad de la que se mueve en Estados Unidos

5.3 LAS AGENCIAS DE DESARROLLO

Las Agencias de desarrollo son estructuras intermediarias entre la población, las instituciones políticas locales y los organismos financieros, entre otros. Existen en la actualidad en el área de la OCDE varios centenares de agencias para el desarrollo local, aún cuando no son todas iguales. La razón es simple, para ser eficientes se ajustan a la realidad específica que las rodea y, naturalmente, ésta es diferente en cada área (155).

En cualquier caso, se dan ciertas características comunes en todas las agencias. Entre estas características sobresalen su ámbito de actuación local, ya que su razón de ser se basa en la proximidad; además cuentan para su funcionamiento con la figura de los "Agentes de desarrollo local".

En general, las agencias prestan un servicio local y están ligadas, de una u otra forma, a las autoridades locales. Aunque su contexto suele ser urbano, ello no significa que no existan en zonas rurales o semiurbanas. Su existencia se debe a una voluntad de actuación pública y ésta no se encuentra, únicamente, en las zonas urbanas.

(155) Para la elaboración de este capítulo se ha utilizado DELMOTTE, J.M. (1988), Agentes sin fronteras. Programa de intercambio de agentes de desarrollo local en Europa. Traducido por la PDES, Ayuntamiento de Barcelona y VAZQUEZ BARQUERO, A. (1988), El desarrollo... op.cit. La información está muy dispersa por ello únicamente señalamos la bibliografía que aporta mayor información sobre Agencias de desarrollo.

Además, la estrategia a elegir depende de los problemas locales y, en ciertos momentos, la presión social debida al desempleo en las ciudades fue muy fuerte.

La mayor parte de las Agencias de desarrollo europeas se crean a principios de los ochenta bajo la iniciativa de personas o asociaciones con el fin de responder a las necesidades de aquellos momentos.

Algunas son pioneras al crearse antes de estos años pero dando respuesta a una necesidad urgente. Este es el caso de la agencia de Shannon en Irlanda. La agencia se crea en 1959 para dar respuesta a los problemas que planteaba la reconversión de los trabajadores del aeropuerto internacional (que en otro tiempo enlazaba el continente europeo con el americano). Con posterioridad, en 1978, redefine sus objetivos y cambia su estructura adecuándola a los nuevos problemas.

En general, las agencias de desarrollo locales se crean según dos concepciones del desarrollo: el desarrollo local global e integrado y el desarrollo económico local.

Un ejemplo de la primera concepción se da en la Fundación Rural de Valonia, creada en 1975. Su argumento es que todo está relacionado. Si hay éxodo rural se degrada el medio ambiente, las escuelas se vacían por la emigración, se disminuyen la recaudación de impuestos etc.. Por lo tanto, debía actuarse con una visión global e integrada. Sin embargo, a partir de la crisis económica y de sus consecuencias, se han visto forzados a dejar en un segundo plano esta visión para dar prioridad a la mejora de la situación económica local y del empleo local.

Hay Agencias cuyo objetivo prioritario desde el primer momento ha sido el desarrollo económico global del

área. Tal es el caso de las "Boutiques de gestión" en Francia que persiguen, ante todo, promover el empleo y fomentar la creación de empresas en el ámbito local. Nacieron en 1980 bajo impulso público pero son organismos privados. Sus actuaciones parten de la aceptación del riesgo, la adaptación a la competencia y la voluntad política de participar en el desarrollo económico local como nuevos principios.

La "boutique" es un primer centro donde acude el empresario potencial para discutir sus proyectos e ideas. Una vez aceptado su proyecto, la "boutique" juega un papel de apoyo que va desde el consejo en la gestión hasta estudios y seguimiento de la empresa creada. En general, es una ayuda permanente e individualizada. Pero, en ciertos casos, la ayuda se traduce en cursos colectivos de gestión y formación para los nuevos empresarios. Para llevar a cabo esta labor cuenta con un núcleo de animadores asalariados profesionales (normalmente tres), una red de expertos (juristas, contables, auditores ...), una red de personas representativas del entorno local y un servicio de información, en general, informatizado. Estas actuaciones permiten y acompañan, en 1983, el nacimiento de 1.400 empresas con unos 3.400 puestos de trabajo.

La agencia irlandesa Shannon Development tiene unos objetivos más ambiciosos. Persigue la renovación económica, social y cultural del área que se sitúa alrededor de la desembocadura del río Shannon. Sus apoyos se dirigen a las pymes a través del departamento denominado "empresas comunitarias" con el objetivo de crear empleo.

En Castanheira de Peira, en el centro de Portugal los problemas derivados de su dependencia de la industria textil y los problemas que atravesaba el sector, les llevan a elaborar un plan de desarrollo integrado. Para su puesta en marcha se crea una agencia de desarrollo local cuyo

capital se suscribe en un 40% por la Corporación local, en un 15% por los empleadores locales y externos y el resto por los habitantes de la ciudad. Es un ejemplo de falta de recursos y de experiencia, sin embargo, las autoridades locales actúan como actor principal en el desarrollo económico local.

En Bradford, Inglaterra, se crea en 1979 un Departamento de Desarrollo económico al que se le añade en 1982 un Departamento de desempleo (Unemployment Unit). Este departamento de desempleo está bajo la autoridad de una comisión del consejo municipal.

La agencia de desarrollo de Lebrija en España persigue un objetivo global. Se crea en 1984 y está dando sus frutos en cuanto al éxito del plan de urbanización comunitario.

Desde el año 1987, Madrid cuenta con una Agencia Municipal de Desarrollo destinada a la promoción económica de alto nivel. Se constituye bajo la forma de sociedad mercantil, creada por el Ayuntamiento de Madrid, la Comunidad Autónoma de Madrid, la Cámara de Comercio y la Sociedad Amigos de Madrid. Cuenta con un capital social de 300 millones de pesetas y se plantea recuperar la inversión en un plazo de cinco años. Su objetivo es la promoción, desarrollo y potenciación de la actividad económica y social del área madrileña. Además de pretender potenciar todo tipo de iniciativas privadas o públicas generadoras de actividad económica y de empleo, busca la promoción exterior en la atracción de inversiones hacia Madrid. La sociedad quiere además de estos objetivos, buscar financiación a través de estudios, asesoramiento o prestación de servicios. Sin embargo, quiere mantener una mínima estructura y por ello contratará, a su vez, servicios a otras empresas.

En España otro ejemplo de agencia municipal es la "Agencia de Promoción Económica y Empleo" de Vitoria-Gasteiz. Se crea en 1986 a instancias del Ayuntamiento de Vitoria. Se concibe como un órgano especial que coordine e impulse las acciones municipales de fomento de la actividad económica y del empleo en cooperación con las demás Administraciones y Corporaciones públicas, empresas locales y sindicatos. La dirección política se especifica que será de la corporación municipal pero, el director de la agencia se elige mediante concurso público. Su actuación se dirige a la formación y a la creación de empresas aunque, cada vez se destaca más el último elemento.

En cuanto a la financiación de las agencias la regla es la subvención. La autofinanciación o el patrocinio son excepciones. A menudo los poderes públicos cubren las necesidades de las agencias a través de la cesión de personal. Aunque si pretenden ser un puente entre las iniciativas generadoras de empleo y los poderes públicos sería bueno que fueran autónomas desde el punto de vista financiero, la realidad no es así.

Sin embargo, desde un punto de vista global, las Agencias de desarrollo no son, en la actualidad, rentables. Seguramente se debe a que pasan por una etapa de experimentación y de toma de posición.

5.3.1 El agente de desarrollo local

El impulso de las agencias de desarrollo a las iniciativas tendentes a generar empleo y a reactivar el área en cuestión ha conllevado la necesidad de crear un coordinador.

En los primeros momentos de su funcionamiento, las agencias disponían de personal variado. Se encontraba el experto que recibía una remuneración, el profesional militante y comprometido y aquellos que deseaban cooperar. Sin embargo, no eran Agencias de desarrollo en sentido estricto. Con el tiempo se busca un elemento aglutinador que es la de Agente de Desarrollo Local (ADL). Además, en esta línea, la CEE en las normativas del FSE, FEDER y Programas Integrados Mediterráneos ha adoptado la nueva figura de Agente de Desarrollo Local como agente del campo de la dinámica económica local.

No existe una definición general pero, se señala (156), que los agentes son instrumentos personales de las múltiples y variadas concepciones de detección, información, orientación, asesoramiento, evaluación y acompañamiento a promotores de empresas, proyectos e iniciativas generadoras de actividades o producción de bienes y servicios. El autor señala las características inherentes a los ADL: su instrumentalidad en cuanto depende de la estrategia seguida y su temporalidad al depender de los resultados de cada experiencia.

(156) GONZALEZ AZNAR, J. (1985), Los actores y los agentes de desarrollo local. Políticas y Estructuras. PDES, Ayuntamiento de Barcelona.

En realidad, existen multitud de adaptaciones a los problemas locales. Por ejemplo, en Shannon los quince agentes de los que dispone la agencia tienen formación universitaria. Cada uno de ellos es directivo de una empresa local y son responsables ante el Consejo de Administración y ante la Agencia local de empleo de su gestión. Periódicamente se reúnen para intercambiar sus puntos de vista. Por tanto, estos agentes dan preferencia al factor económico pero con la diferencia de que se preocupan más de crear empleo que de aumentar el dividendo de los accionistas.

En general, pueden detectarse tres funciones básicas que, con posterioridad, cada agencia adapta a las más diversas actuaciones. Entre estas funciones destacan (157):

- Función de integración. Significa integrar el territorio en toda la vida económica local.

- Función de mediación. Aunque no está ligada a la toma de decisiones, sí puede conectar con las instituciones responsables de ello. Su sentido es el de crear las condiciones para la toma de decisiones en torno a un proyecto.

- Función de innovación y movilización. Significa colaborar en la emergencia de proyectos. Conseguir apoyo y promover iniciativas.

(157) BARREIRO, F. (1988), "Los agentes de desarrollo" en CEUMI, 105, p.p. 37-42.

De una forma general, sus funciones son las de catalizador y facilitador del dinamismo económico local y la de generador de iniciativas locales. En el primer grupo se distinguen varios elementos: la promoción, la animación y el asesoramiento.

Por tanto, el Agente de desarrollo local tiene una función muy compleja que le exige conocimientos variados. Existe cierta polémica respecto a su papel. Por un lado, se da una tendencia a considerarles como animadores en una vertiente de economía social y comunitaria. Por otro lado, la tendencia que les considera como expertos, básicamente en la función de asesoramiento económico. En cualquier caso, según el tipo de estrategia de DEL que se elija, primarán unas u otras funciones en la labor del agente de desarrollo local. Así pues, la formación de los agentes de desarrollo local es un tema pendiente en el que se intenta avanzar por parte de las administraciones locales y de la CEE. Se busca el contacto y el intercambio de opiniones entre los diversos agentes para poder avanzar en su homogeneización de funciones.

Tanto el Fondo Social Europeo, el FEDER y los Programas Integrados Mediterráneos adoptan, como hemos señalado, en su normativa esta nueva figura en el campo de la dinámica económica local. En este sentido, la entrada de España en la CEE le obliga a una adaptación a esas orientaciones. Ello ha dado lugar a la Orden Ministerial de 21 de Febrero de 1986 por la que se establecen diversos programas de apoyo a la creación de empleo. El programa II de esta orden señala en su artículo 4 que "en el marco de los convenios suscritos entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y las Comunidades Autónomas o la Federación Española de Municipios y Provincias podrán conceder subvenciones por una sola vez, para la contratación de agentes de desarrollo, promotores de empleo o expertos de naturaleza análoga que tengan como función la de promover, desarrollar o asesorar

iniciativas locales de empleo. Dicha subvención será de hasta el cincuenta por ciento del coste salarial bruto derivado de la contratación, por un periodo máximo de un año."

Aunque la legislación refleje la existencia de los Agentes de desarrollo locales, no aclara sus funciones ni, en este sentido, lo que entiende por iniciativas locales de empleo. En esta realidad se enmarcan las distintas experiencias que llevan a una cierta clarificación de esta figura.

5.3.2 Resultados de las Agencias de Desarrollo

A partir del estudio de la evidencia empírica se percibe la no homogeneidad de las Agencias de Desarrollo Local. Por una parte, su estructura jurídica no es siempre la misma. Pueden formar parte de los servicios municipales, ser sociedades anónimas, tener estatuto público o ser semiprivadas.

Además, la mayoría no persigue fines lucrativos pero, al buscar la autofinanciación necesita de actividades de sustento. En este sentido, la Shannon dispone de medios que le vienen del alquiler de apartamentos renovados por la propia agencia. La agencia de Verona (MAG Servizi ARL) se financia a partir de las cotizaciones de los miembros y de los servicios que presta.

En cualquier caso, les suele unir una motivación clara: la necesidad de actuar. En general, responden a las demandas de creación de empleo local. Un elemento les une y es el considerar a las pymes como esenciales en este proceso.

5.4 CONCLUSIONES

En este capítulo hemos analizado los tres grandes grupos de instrumentos de promoción local y regional de pequeñas y medianas empresas. Aunque existe una amplia variedad en estos instrumentos, para disponer de un conocimiento de la realidad menos disperso, es posible tipificarlos y reconducirlos a tres grandes grupos: Centros de empresa, Capital riesgo y Agencias de Desarrollo.

La mayoría de instrumentos utilizados son nuevos, en tanto surgen para dar respuesta a las necesidades y reivindicaciones que se plantean a nivel local. Por tanto, son instrumentos ligados a los gobiernos regionales y locales para responder a los nuevos planteamientos que se formulan, fruto de los cambios derivados de la crisis económica. Destaca el papel del sector privado tanto en la puesta en marcha como en la futura instrumentación de estas actuaciones.

Son instrumentos de naturaleza diferente a los utilizados por los gobiernos centrales (subvenciones a la creación de empleo y subvenciones a la nueva inversión). Los nuevos instrumentos de la política local buscan mejorar la calidad del lado de la oferta de la economía local. Este objetivo les hace distintos, "per se", de los instrumentos que siguen utilizando los gobiernos centrales.

La falta de recursos financieros y la presión popular han actuado como estímulo para los gobiernos locales y regionales en la innovación en la instrumentación de medidas apropiadas para la resolución de sus conflictos.

Los nuevos planteamientos provenientes de la descentralización y la imposibilidad de actuar en todas las áreas de igual forma, conducirán a los instrumentos de la política regional y local a innovaciones en su puesta en

práctica que, probablemente, reflejarán el mayor peso de las administraciones regionales y locales en la recuperación de sus economías.

CAPITULO 6 EL CASO DE BARCELONA

La elección de Barcelona como sujeto empírico de esta investigación, atiende a varias razones. En primer lugar, el objetivo es el estudio del potencial de actuación económica de los Gobiernos locales y Barcelona es susceptible de este estudio por las actuaciones emprendidas en este campo. En segundo lugar, por las propias características urbanas y por la manifiesta voluntad de sus autoridades locales de constituirse en agente de impulso de la actividad económica local. En tercer lugar, por la cercanía física y la mayor facilidad que esto conlleva en cuanto a la obtención de la necesaria información.

La ciudad de Barcelona encaja perfectamente en este nuevo protagonismo de los gobiernos locales. Pero, no deja de llamar la atención el hecho de que sus actuaciones parecen fruto de un cierto mimetismo, es decir, se convierte en un claro y típico ejemplo de intervención local. Sus actuaciones parecen fruto del trasplante a la realidad de las ideas y hechos más típicos llevados a cabo por Gobiernos locales del área de la OCDE. Sus actuaciones encajan, directa o indirectamente, con las actuaciones-tipo que hemos analizado en el capítulo anterior. Este hecho lleva a la pregunta de si las actuaciones son fruto de un buen conocimiento de la realidad local, básicamente europea, o de la propia iniciativa. La respuesta parece estar más en la primera línea. Se parte de un conocimiento de experiencias y se intenta su aplicación al caso de Barcelona.

La actuación pública municipal de Barcelona permite poner de manifiesto la mutación en las funciones económicas de los Ayuntamientos. De simples suministradores de servicios públicos han pasado a ser uno de los principales agentes promotores de la renovación económica y tecnológica de la ciudad.

Así pues, insistimos en la idea de que la actuación del gobierno local barcelonés es un "caso típico" de los planteamientos estudiados en capítulos anteriores.

Uno de los objetivos del gobierno local de Barcelona es el relanzamiento de la ciudad. Como área industrial recibe de forma fuerte el impacto de la crisis económica que se tradujo en un parón en la actividad económica, en el cierre de empresas y en altos índices de desempleo. Por ello, parece lógico el que se quiera recuperar el pulso económico perdido con la crisis de los setenta.

Este protagonismo del gobierno local barcelonés en el fomento y promoción de la innovación tecnológica y del dinamismo empresarial de su área de influencia adquiere su impulso definitivo en 1985. El primer paso es la constitución del "Consejo de Empresas", a finales de 1984, para coordinar el sector público municipal formado por quince empresas, instituciones y órganos de gestión del Ayuntamiento de Barcelona. Este protagonismo aumenta hasta el punto que, en 1987, el presupuesto municipal representaba alrededor del 8'6 % del PIB de la ciudad. De esta forma, el gobierno local se convierte en uno de los primeros agentes económicos de la ciudad. Actúa como inversor, contratista, planificador de urbanismo, gestor de empresas municipales etc.

Este marcado protagonismo que sigue una tendencia creciente desde, aproximadamente 1984, ha desembocado en la gestión de una creciente cantidad de recursos y en una actitud sensible a los efectos que la crisis económica tiene sobre la ciudad. La última consecuencia es la elaboración de un Plan estratégico que aún está en fase de formulación.

Los objetivos que pretende este Plan son -señala Raventós (158)- "incardinar los objetivos de la actuación económica municipal, juntamente con los de las restantes instituciones y con la actividad de la iniciativa privada. De igual forma, definir los mecanismos a utilizar para llevarlos a cabo en un proyecto a medio y largo plazo asumido por el conjunto de agentes económicos y sociales".

Sin embargo, llama la atención la preexistencia de estos instrumentos con anterioridad a la elaboración y puesta en marcha del propio plan general de actuación.

Este nuevo planteamiento del gobierno local como agente impulsor de la reactivación y regeneración económica de la ciudad es, por tanto, reciente. Esto ha dificultado la posibilidad de un estudio riguroso de los objetivos, los instrumentos y los resultados de estas actuaciones dado el escaso tiempo transcurrido desde su puesta en marcha. A ello se le añade el que la mayoría de las actuaciones están aún en fase de implementación y desarrollo.

Sin embargo, el estudio del activismo económico local del gobierno barcelonés puede llevarse a cabo a partir de la sistematización de las actuaciones en marcha en tres grandes apartados:

A) Empresas e Instituciones municipales. Su área de actuación se circunscribe a los campos de gestión de servicios y fomento de la actividad económica municipal.

(158) RAVENTOS, F. (1988), "Iniciatives locals per al desenvolupament econòmic. El cas de Barcelona" en Revista Econòmica de Catalunya, 9, p.p. 61-65.

En este segundo grupo de actuaciones se encuentran las que interesan a nuestra investigación. Nos referimos a la actuación, en la actualidad como eje central, de Iniciatives SA y sus empresas promovidas y participadas más representativas: Barcelona Impuls SA y Barcelona Activa SA.

B) "Ponència per al Desenvolupament Econòmic i Social" (PDES). Su actuación tiene una vertiente más social, además de la vertiente de coordinación con otros Organismos, Instituciones y Agentes involucrados en el proceso de animación económica y social de la ciudad de Barcelona.

C) Programas de actuación en colaboración con otras instituciones, tanto públicas como privadas, económicas y empresariales. Destacan, en esta línea de actuación, los programas referentes a la creación de nuevas empresas que se están llevando a cabo con otras Instituciones, básicamente, Cámara de Comercio y Fomento del Trabajo. En el apartado de mejora y incremento en la dotación de infraestructura destaca la participación de empresas como RENFE o Telefónica, entre otras. Finalmente, se participa en programas de localización de actividades industriales y empresariales, destacamos la puesta en marcha del Parc Tecnològic del Vallés.

A partir de estas tres grandes líneas se puede estudiar la acción económica del gobierno local barcelonés. Como veremos, estas acciones se corresponden de manera muy directa con los instrumentos vistos en el capítulo anterior: Centros de empresa, Entidades de capital riesgo y Agencias de desarrollo.

En los siguientes epígrafes entraremos en el estudio y posible valoración de estos instrumentos en la creación de empleo y en la reactivación económica de la ciudad.

6.1 PERFIL ECONOMICO DE LA CIUDAD

En anteriores capítulos hemos insistido en la idea de la necesidad de valorar el potencial endógeno de cualquier área como condición indispensable antes de la puesta en marcha de cualquier actuación pública local. Es en este sentido que se entiende la inclusión de determinadas características e indicadores que veremos a continuación.

a) Población

El crecimiento de la población ha venido disminuyendo desde 1961-65 hasta llegar a ser negativo a partir de 1982 (159). En el cuadro siguiente se aprecia esta evolución negativa:

Año	Crecimiento Vegetativo	Saldo Migratorio	Población (miles)
1982	3.966	-9.638	1772
1983	1.532	-10.865	1770
1984	786	-9.905	1769
1985	-867	-8.610	1702
1986	-1.676	-6.987	1704
1987	-1.449	-11.009	1714
1988(1 ^{er} sem.)	922	-6.427	1753

Fuente: Barcelona Económica, 1, Noviembre 1988.

El cuadro permite apreciar el fuerte declive poblacional que experimenta la ciudad de Barcelona que tiene

(159) Nos referimos a la suma del crecimiento vegetativo más el saldo migratorio.

su punto de flexión en el año 1984. Precisamente coincide este cambio de tendencia con la puesta en marcha de las primeras actividades llevadas a cabo para reanimar la vida económica de la ciudad. Destaca, además, el envejecimiento de la población y el estancamiento en el número de habitantes, características que no por conocidas deben ser olvidadas en los planteamientos a largo plazo del gobierno local.

b) Índice de Precios al Consumo (IPC)

La ciudad de Barcelona es una ciudad "cara". Esto es otro de los problemas a añadir en la búsqueda de soluciones a los problemas planteados.

Una de las características que destacan en los últimos años es que, desde los últimos meses de 1985, el IPC de la ciudad crece de forma más rápida que en el conjunto del Estado español.

La evolución de los datos es la siguiente:

	Barcelona	España
Marzo 86/Marzo 85	10'5 %	8'7%
Marzo 87/Marzo 86	7'7%	6'2%
Marzo 88/Marzo 87	4'7%	4'5%

Fuente: Barcelona Económica, 1, Noviembre 1988.

Sin embargo, esta reducción en las diferencias que se viene observando en los tres primeros meses de 1988, puede no consolidarse. La razón estaría en el rebrote inflacionista que tiene lugar en la economía española a partir de Julio de 1988.

c) Mercado de Trabajo

Aproximadamente un 40% de la población de Barcelona es población activa. La composición sectorial de esta población activa indica el fuerte componente terciario que ya se viene observando en la mayoría de áreas industrializadas.

La composición sectorial es, aproximadamente:

Industria	35'2 %
Construcción	3'0%
Servicios	61'5%

Con ello se quiere indicar el enorme potencial de actuación que ofrecen los servicios y la no conveniencia de infravalorarlos en cuanto a su capacidad de creación de empleo.

d) Sectores económicos

Lo más relevante en este apartado es el hecho de que las pequeñas empresas constituyen la base del entramado empresarial barcelonés. En 1985, de un total de aproximadamente 55.000 empresas existentes, un 75'9 % tenían entre 1 y 5 trabajadores y un 10'4% entre 6 y 10 trabajadores.

De ahí que las actuaciones de fomento de las pequeñas empresas sean uno de los objetivos prioritarios de las autoridades económicas barcelonesas.

El perfil de la ciudad de Barcelona responde a la idea de una ciudad con un fuerte declive poblacional, con una estructura de precios que la convierte en una ciudad cara, con una tasa de paro elevada y con una estructura empresarial muy dependiente de las pequeñas empresas, junto a ello se da una composición sectorial de la población activa marcadamente dependiente del sector servicios. A partir de estos problemas la actuación pública local se dirige a la intervención, a través de los instrumentos que vamos a analizar seguidamente, dinamizadora del mercado de trabajo y de fomento de las pequeñas y medianas empresas, a través de la potenciación de la innovación, de las infraestructuras y de los servicios a las empresas (inexistentes o deficitarios) como mecanismos de regeneración y reactivación de la economía local. Estas actuaciones se llevan a cabo a partir de tres líneas básicas, tal como hemos señalado:

A) Empresas e Instituciones Municipales. En particular, Iniciatives S.A. y sus participadas.

B) Ponència per al Desenvolupament Econòmic i Social.

C) Colaboración con Instituciones Económicas y Empresariales. En particular, el Parque Tecnológico del Vallés.

6.2 INICIATIVES S.A. (y sus participadas)

Iniciatives SA es el prototipo local de actuación empresarial para dinamizar la economía barcelonesa. Podría ser vista como una Agencia de desarrollo bajo la forma jurídica de sociedad anónima pero, con componentes, en ciertos casos, de empresa de capital riesgo. La empresa es una consecuencia de la legislación sobre Régimen Local. Tal como apuntábamos en el capítulo cuatro, la flexibilización de la gestión de los servicios públicos locales ha permitido la actuación de los entes locales bajo la forma de Sociedades Mercantiles con capital mixto. Este tipo de gestión indirecta se complementa con la posibilidad de actuar en la economía local y da lugar a Sociedades mixtas de promoción local.

Insistimos en la no equivalencia con las Agencias de desarrollo en sentido estricto ya que estas sociedades participan en otras sociedades de forma temporal. Uno de los aspectos positivos que se deriva de este tipo de actuación es la introducción de criterios gerenciales en parte de la gestión y de la actuación de algunos gobiernos locales.

Estas ideas ligadas a la asunción de riesgos, a la introducción de criterios empresariales en la gestión municipal son las novedades más destacadas que incorpora la creación de la empresa Iniciatives SA.

Esta sociedad privada municipal se crea el 1 de Octubre de 1985. La particularidad es que existe un convencimiento de todas las fuerzas políticas en la necesidad de actuar. Quizás no estaba clara cual era la mejor forma de intervenir en la vida económica de la ciudad, pero en aquel momento se da un consenso político sobre este tipo de actuación. Esto contrasta con las diferencias que existen en la actualidad sobre este comportamiento del gobierno local en el mundo empresarial privado. Sin embargo, el Consejo de

Administración de la empresa Iniciatives SA auna a representantes de sectores económicos y sociales que se valoran como de incidencia positiva.

El fin último de la sociedad es motivar al sector privado. Servir de "chispa" o incentivo para poner en marcha actuaciones de mejora tanto de la infraestructura como del entorno empresarial. Con seguridad se pretende aprovechar el "efecto demostración" que estas actuaciones tienen sobre iniciativas posibles de ser llevadas a cabo por el sector privado. En algunos casos es la propia empresa quien propone y en otras vienen las propuestas de otros sectores.

La actuación de Iniciatives SA ha ido en aumento. El crecimiento de su capital social ha sido de 30 millones de pesetas cuando se creó hasta los 1300 millones de pesetas de capital social en la actualidad.

En cuanto a su objetivo fundamental, se centra en promover proyectos privados de interés público que tengan impacto y efecto multiplicador en la ciudad y su área de influencia (160). En esta línea los objetivos perseguidos son:

- Promoción de iniciativas empresariales
- Servicios de estudios y asesoramiento
- Elaboración de planes de viabilidad, reinversión e industrialización

(160) Memoria Iniciatives SA (1986), Ayuntamiento de Barcelona.

- Participación económica en proyectos empresariales
- Facilitar y participar en operaciones de capital riesgo
- Gestionar todo tipo de instrumentos y trámites necesarios para las actuaciones empresariales
- Participación no financiera en el desarrollo de iniciativas sociales
- Canalizar y gestionar, de forma directa o indirecta, los diversos tipos de ayudas, subvenciones y créditos.

De los objetivos llama la atención el carácter marcadamente empresarial de algunos de ellos pero, combinados con actuaciones más sociales. En este sentido, las inversiones de Iniciativas confirman la preponderancia de la actuación empresarial junto al sector privado. Por esta razón su comportamiento se desvía de las actuaciones típicas de capital riesgo pues da entrada a objetivos más sociales en algunos casos.

Tanto los proyectos empresariales como el fomento de servicios a las empresas -tanto nuevos como deficitarios- y la inversión en infraestructura son las principales líneas de actuación de la empresa.

Destaquemos que su participación es siempre minoritaria lo que confirma el objetivo de simple estimulador de la iniciativa privada.

El análisis de los campos de actuación parece acentuar el impulso de la innovación como factor principal de revitalización de la economía local. Los proyectos iniciados hasta la actualidad se engloban en cinco grandes grupos de actividades:

- Sistemas y medios de comunicación

- Sector urbanístico inmobiliario y comercial
- Sector transporte, ocio y turismo
- Investigación y tecnología
- Sector financiero.

Veamos que tipo de empresas se han constituido y como pueden coayudar a la regeneración y reactivación de la economía barcelonesa.

ACTUACIONES EMPRESARIALES LOCALES DIRIGIDAS AL FOMENTO DE LOS SISTEMAS Y MEDIOS DE COMUNICACION

Barcelona Cable SA. Esta sociedad se promueve para instalar y explotar la Televisión por cable en Barcelona y su "hinterland". Se busca que la primera fase entre en servicio en el año 1990.

Torre de Collserola SA. El objetivo es la construcción y explotación de una torre de telecomunicaciones en la Sierra de Collserola. Es un proyecto que podría considerarse como necesario en la búsqueda del fomento de la ciudad y en la dotación de infraestructuras de las que no se está dotado.

Publicaciones de Barcelona SA. La empresa edita y explota el "Diari de Barcelona". Esta actuación es atípica en los objetivos básicos de una sociedad de este tipo. Aunque la participación sea minoritaria no se explica en términos de fomento de la tecnología una actuación de este tipo.

Videotex Informació SA. Esta sociedad promueve la creación y comercialización de servicios a través de la red de videotex instalada por la Compañía telefónica.

Barcelona International Film Studios SA. La sociedad construye y explota un complejo de estudios cinematográficos y de producciones videográficas en los alrededores de Barcelona. Es una inversión en la que no parece poder encontrarse una valoración en términos de promoción y dotación de infraestructuras. El coste de oportunidad de esta inversión es alto ya que no es prioritaria una actuación de este tipo.

Publimob SA. La empresa se dedica a la mejora del diseño y mobiliario urbano con explotación de los espacios publicitarios. Se encarga de suministrar y comercializar los nuevos

equipamientos de uso ciudadano. Este tipo de actuación parece estar más en consonancia con los objetivos perseguidos. Se beneficia la ciudad y se potencia la oferta de un servicio del que se era deficitario.

En las actuaciones que hemos señalado llama la atención la no coincidencia en cuanto a búsqueda de unos determinados objetivos. Existen inversiones que no parecen obedecer a criterios económicos sino a criterios políticos.

EMPRESA	CAPITAL SOCIAL ACTUAL	PARTICIPACION INICIATIVES SA	INVERSION PREVISTA
Barcelona			
Cable SA	54.000.000	33'4%	22.000 Mill.
Torre de			
Collserola SA	500.000.000	10%	1.800 Mill.
Publicacions de Barce-			
lona SA	1.100.000.000	9%	1.100 Mill.
Videotex SA	25.000.000	34%	1.600 Mill.
B.I. Studios	15.000.000	20%	1.600 Mill.
Publimob SA	150.000.000	20%	1.700 Mill.

ACTUACIONES EMPRESARIALES LOCALES ENCAMINADAS AL FOMENTO DEL
SECTOR INMOBILIARIO Y COMERCIAL

Barna Rehabilitació SA. La empresa se crea para potenciar la actuación urbanística inmobiliaria mediante la rehabilitación de viviendas en las zonas de la ciudad más necesitadas. Este tipo de actuaciones se llevan a cabo en otros países. La actuación inmobiliaria de los gobiernos locales es reciente pero está cobrando un gran auge, básicamente, como promotor de viviendas. Cuando esta actuación está complementada con la rehabilitación de viviendas permite incidir en el mercado inmobiliario en provecho de ciertos segmentos sociales. Además esta rehabilitación de viviendas permite reactivar las llamadas "inner city"; este problema que fue muy grave en Inglaterra se palia, en parte, por este tipo de actuaciones que devuelven actividad a zonas que estaban siendo marginadas.

Estudis d'Espais Urbans SA. Esta empresa surge para la construcción y explotación de un centro comercial y hotelero en el centro de Barcelona (Pelayo-Plaza Cataluña). El objetivo de esta empresa enlaza, en parte, con los objetivos de la anterior. Se pretende remodelar la parte central de la ciudad de Barcelona. En este sentido parece perfectamente válido que el gobierno local actúe a través de sus empresas en la consecución de estos objetivos.

Proyectos y Planificaciones Urbanas SA. Esta sociedad se constituye con el fin de promover la urbanización del suelo a través de la planificación y la gestión urbanística en las zonas de la ciudad que necesiten ser desarrolladas o rehabilitadas. En este caso, una actuación municipal tradicional se enmarca en un proceso gerencial tal como se había señalado. Parece por una parte, un intento de descentralización y,

por otra parte, un intento de ligar al sector privado en el proceso urbanístico.

World Trade Center Barcelona SA. La empresa promueve la construcción y explotación de un complejo inmobiliario, equipado para dar soporte y cabida a las empresas nacionales y extranjeras ligadas e interesadas en el comercio internacional. Con ello se pretende facilitar los intercambios comerciales con el exterior. Este tipo de actuaciones entra en la órbita de promoción internacional de la ciudad de Barcelona, si a ello se le añade el sector privado, parece estar en la línea de las actuaciones incrementadoras del potencial de la ciudad. Este tipo de actuación se ha llevado a cabo en otras ciudades europeas con resultados esperanzadores.

EMPRESA	CAPITAL SOCIAL	PARTICIPACION INICIATIVES SA	INVERSIONES PREVISTAS
Barna Reh.	100.000.000	25%	500 Mill.
Estudis d'es- pais Urbans	250.000.000	25%	600 Mill.
Projectes i Plan Urbanes	350.000.000	25%	1.750 Mill.
World Trade Center	40.000.000	20%	5.000 Mill.

Este tipo de actuaciones se están implantando con fuerza en varios países europeos. El sector urbanístico e

inmobiliario es uno de los más atractivos en la actuación pública. La actuación como promotores inmobiliarios de los gobiernos locales está entrando en pequeños pueblos cada vez con más intensidad.

ACCIONES EMPRESARIALES LOCALES DIRIGIDAS A LA PROMOCION DE
LOS SECTORES TURISTICO, DEL OCIO Y DEL TRANSPORTE

Poble Espanyol de Montjuïc SA. La empresa pretende reconstruir, modernizar y explotar el recinto arquitectónico del Poble Espanyol. La actuación público-privada en este campo es deseable ya que se moderniza y revitaliza una zona de la ciudad.

Euravia SA. La Sociedad Europea de Aviación SA se constituye para crear un servicio de aerotaxis y transporte urgente de paquetería con base en el aeropuerto de Barcelona. La necesidad de dotar de ciertos servicios de los que la ciudad es deficitaria puede permitirnos el englobar esta actuación en el campo de los objetivos buscados en los procesos de desarrollo económico local.

EMPRESA	CAPITAL SOCIAL	PARTICIPACION INICIATIVAS SA	INVERSIONES PREVISTAS
---------	----------------	------------------------------	-----------------------

Poble Espanyol	400.000.000	25%	1.800 Mill.
Euravia SA	40.000.000	10%	345 Mill.

Las actuaciones en el sector turístico y ocio son susceptibles de ser contempladas en un proceso de Desarrollo Económico Local. Si se pretende aprovechar al máximo los propios recursos es deseable su mantenimiento, por ello este

tipo de actuaciones conllevan una reactivación de la vida turística.

En la línea de la mejora y nueva dotación de servicios y de infraestructura se engloba la creación de la empresa de transporte.

ACCIONES EMPRESARIALES LOCALES DESTINADAS AL FOMENTO DE LA
INVESTIGACION Y LA TECNOLOGIA

Recuperació d'Energia SA. Es una empresa de consulting especializada en el estudio e instalación de plantas para el tratamiento de residuos sólidos urbanos con recuperación de energía eléctrica o vapor.

Ingeniería de Sistemas Urbanos SA. Investigación y aplicación de tecnología avanzada para la regulación y mejora de los flujos de tráfico. Esta empresa está integrada en el proyecto europeo Eureka a través del programa Európolis.

Barcelona Tecnología SA. El proyecto promueve la comercialización de los productos resultantes de las investigaciones que se hacen en las tres Universidades de Barcelona. La empresa actúa como intermediaria entre la investigación que se desarrolla en la Universidad y las empresas interesadas en la explotación industrial del resultado de la investigación. Este proyecto se materializa en febrero de 1988 y su orientación se basa en la selección de los estudios que considere más interesantes, facilitar la patente del invento y promover la constitución de nuevas sociedades para comercializar los productos. Su actuación está dentro de los objetivos de promoción de la innovación fijados por el gobierno local.

EMPRESA	CAPITAL SOCIAL	PARTICIPACION INICIATIVES SA	INVERSIONES PREVISTAS
Recuperació d'Energia	50.000.000	22%	50 Mill.
Ing. Sistemas Urbanos	115.000.000	10%	6.000 Mill
Barna Tec.	100.000.000	26%	500 Mill.

Estas empresas del sector de investigación y tecnología son las que están más cerca de los objetivos perseguidos por Iniciatives. Además si como en el caso de la empresa Ingeniería de Sistemas Urbanos se beneficia la ciudad de forma inmediata, el objetivo parece cumplirse. Estos tipos de proyectos son los que sería recomendable fueran los más importantes en las inversiones de Iniciatives. Por una parte, se fomenta la tecnología y la innovación y, por otra parte, la ciudad y el entorno empresarial se beneficia de estas innovaciones.

ACTUACIONES EMPRESARIALES LOCALES EN EL SECTOR FINANCIERO

Barcelona Impuls SA. Es una empresa de capital riesgo creada para promover nuevos proyectos empresariales innovadores en el ámbito de la pequeña y mediana empresa. Se estudia en páginas siguientes de forma más detallada.

EMPRESA	CAPITAL SOCIAL	PARTICIPACION INICIATIVES SA	INVERSIONES PREVISTAS
Barcelona Impuls SA	500.000.000	20%	2.500
Mill.			

Estas sociedades en las que participa la empresa Inicatives SA en un futuro más o menos lejano han de generar unas plusvalías y dividendos que serán la base principal de los futuros ingresos de la sociedad. Junto a ellos los ingresos que se deriven de estudios de proyectos que realice la sociedad. Si bien en el primer ejercicio los resultados fueron positivos, no es significativo por ser atípico. Será necesario atender a futuros ejercicios para valorar de una forma realista la actuación de la sociedad.

El balance del primer ejercicio operativo de la empresa Inicatives SA es el de 1986 y se saldó con un balance positivo de 23 millones de pesetas. Los ingresos (en millones de pesetas) se produjeron de la forma siguiente:

Por estudio de proyectos (ya facturados).....	55.754
Ingresos financieros.....	41.203
Fondo Social Europeo (subvención por la creación de 11 puestos de trabajo).....	22.000
TOTAL.....	118.957

Los diversos gastos contabilizados (personal, financieros, diversos) suman un total de 95.372 millones de pesetas. Por tanto el resultado positivo es de 23 millones de pesetas.

De todas formas sería conveniente un análisis económico-financiero y de coste-beneficio. Sin embargo, es imposible su realización por la imposibilidad de acceder a los datos del segundo y tercer ejercicios a pesar de los intentos repetidos llevados a cabo para su obtención.

Como hemos señalado existen ciertas inversiones que no se comprende demasiado bien a que responden. En este sentido, nos gustaría destacar la importancia del proceso de toma de decisiones de inversión de la sociedad. Así, destacamos que los proyectos que se presentan pueden ser de iniciativa propia o externos. Su valoración puede incluir asesoría externa. Si ésta valoración es positiva se formula un Plan de empresa y se buscan socios para llevarlos a cabo. Ahora bien, la duda está en que en este proceso parece haber un componente político fuerte que no estaría, en ocasiones, demasiado de acuerdo con una actuación empresarial.

6.2.1. Barcelona Impuls SA

Barcelona Impuls es una sociedad anónima de capital riesgo para financiar y participar, de forma temporal, en proyectos de pequeñas y medianas empresas innovadoras y creadoras de un "Know how" propio.

Es un instrumento que se ajusta a los definidos en el capítulo anterior como capital riesgo. Destaca, una vez más, el mimetismo respecto a actuaciones estudiadas en la puesta en marcha de este instrumento. Aunque esta actuación ha servido de ejemplo a varios municipios del área metropolitana que han creado, a su vez, sociedades de capital riesgo para impulsar sus economías locales.

La creación de Barcelona Impuls responde a la idea de desarrollar proyectos con un menor volumen financiero que los que selecciona la misma Iniciatives SA. Aunque la diferencia está en que Barcelona Impuls es una sociedad de capital riesgo, en sentido estricto, mientras que Iniciatives tiene un campo de actuación más diverso.

Al apoyar proyectos con un menor volumen financiero, su ámbito de actuación está dirigido a los proyectos caracterizados por disponer de un producto, servicio o idea con un mercado caracterizado por un alto potencial de desarrollo. Así pues, su ámbito natural será el del apoyo a pequeñas y medianas empresas.

Sin embargo, estas actuaciones a través de sociedades mixtas de capital riesgo tienen algunos problemas para encontrar socios privados. En algunos casos se acepta el "partenariado" después de ciertas presiones.

Tal como señalábamos al hablar del capital riesgo, la participación es sólo temporal con la idea de proceder a

un desinversión en un plazo de tiempo entre el corto y el medio plazo. Por tanto, la sociedad Barcelona Impuls SA es una sociedad de capital riesgo con la particularidad de que está participada por una sociedad mixta en un 20%. Existen sociedades de capital riesgo creadas por gobiernos locales cuya participación es íntegramente pública local.

La sociedad Barcelona Impuls es también de reciente creación, por tanto una evaluación de su actividad es difícil. Ello es así porque no parece aún claramente definido el criterio a usar en la toma de decisiones respecto a los proyectos presentados. Después de varias visitas efectuadas, no ha sido posible el tener una relación ni del tipo de proyectos presentados ni de los sectores a los que se refieren estos proyectos. Las decisiones se toman en el Consejo de Administración previo informe de un técnico. Sin embargo, parece que proyectos no demasiado viables técnicamente han sido aprobados. La idea de una gestión empresarial de este tipo de empresas está sometida a decisiones políticas que priman en algunos casos.

Estas apreciaciones nos llevan a valorar de una forma no muy positiva el funcionamiento de estas sociedades. Si se pretende actuar con una gestión rigurosa y ésta es la finalidad por la que estas actuaciones se materializan, no se puede desvirtuar la toma de decisiones.

Aunque en la primera operación llevada a cabo el beneficio económico ha sido importante. Se trata de la empresa líder en el mercado de válvulas para neumáticos y pedales de bicicletas, Talleres Notario. En mayo de 1988, Barcelona Impuls participa en un 40% en el capital social de esta empresa. Esta participación se lleva a cabo a través de una ampliación de capital y se cifra en unos 60 millones de pesetas. El proyecto es utilizar los fondos obtenidos a través de esta ampliación para abordar un plan de inversiones

que haga a la empresa más competitiva. En Noviembre de 1988, se llega a un acuerdo de venta con la compañía japonesa -Pacific Industrial- por una cantidad superior a los 500 millones de pesetas. Esta actuación sería vista como ideal por su rentabilidad en un plazo tan corto de tiempo.

Hasta la actualidad no es posible conocer otras actuaciones llevadas a cabo por parte de la sociedad Barcelona Impuls. Lo que sí es cierto es la aceptación de cualquier tipo de proyectos. Si se presenta un proyecto bien elaborado no se descarta, a priori, ninguna idea aunque no sea ni innovadora ni de alta tecnología.

6.2.2 Barcelona Activa SA

Barcelona Activa SA es una sociedad privada municipal cuyo objetivo es el fomento, facilitación, promoción e impulso de toda clase de actividades que generen empleo y actividad económica. Para llevar a cabo estos objetivos se elige el vivero de empresas como instrumento ideal. Por tanto, Barcelona Activa es otra de las actuaciones que responden a los instrumentos que han sido analizados en el capítulo anterior como "prototipos" para conseguir un proceso de desarrollo económico local.

Así pues la actuación de la sociedad se dirige a la implantación y desarrollo de empresas o actividades en el vivero de empresas y a la formación y asesoramiento necesarios para definir nuevos proyectos. Por tanto, es un centro de creación de empresas bajo la forma de vivero en el que se ofrecen servicios comunes y servicios optativos de formación de emprendedores para poder iniciar actividades económicas.

Así como Iniciatives o Barcelona Impuls actúan a través de la participación en los proyectos presentados y aprobados, Barcelona Activa no actúa como mecanismo de financiación directa. Esta diferencia se extiende a la actuación de cualquier tipo de vivero de empresas que, tal como hemos señalado, no es un instrumento de financiación sino de promoción.

Este vivero que ya funciona en la actualidad está ubicado en las instalaciones de una empresa a la que se le dieron facilidades para una nueva localización. De esta manera se aprovecha la construcción existente para ubicar el vivero de empresas. Su superficie es aproximadamente de 10.000 m² de los que un 80% está ocupado por el vivero de empresas.

Cualquier proyecto necesita de una pieza básica para acceder a la posibilidad de estancia en el vivero. Esta condición es el desarrollo de un Plan de viabilidad del proyecto que se defiende. El tiempo transcurrido entre la presentación del proyecto y su aprobación suele ser de entre uno y cinco meses. Aunque una de las condiciones exigidas es el tener cierta formación empresarial (161).

Una vez aceptado en el vivero de empresas, la posibilidad es alquilar una superficie entre 30 a 110 m². Entre cualquier usuario y Barcelona Activa existe la relación derivada del reglamento de funcionamiento del centro y del uso y abono de los servicios optativos. Los servicios comunes fijos que se ofrecen son:

- Portería/recepción
- Centralita telefónica
- Iluminación general
- Ventilación
- Calefacción
- Limpieza de zonas comunes
- Parking de visitas
- Mantenimiento del edificio
- Vestuarios
- Seguros

Los servicios optativos que como en cualquier vivero se abonan en función de su utilización son:

- Sala de reuniones
- Servicio de mecanografía

(161) Si no se posee cierta formación empresarial, se tiene la opción de seguir un curso básico de gestión de empresas con una duración de 72 horas.

Plazas de parking
Comunicaciones
Reprografía
Ordenador

En este sentido y como en todos los viveros de empresa, el coste mínimo para el nuevo empresario le viene dado por el alquiler de la superficie que se haya acordado más los servicios comunes fijos y obligatorios. Si bien los precios están subvencionados durante los primeros meses de estancia, los servicios optativos no sufren ninguna variación en su precio respecto al precio de mercado.

Aunque su funcionamiento es reciente, destaquemos el hecho de que las empresas pioneras están ligadas a la informática y al diseño gráfico.

El éxito de la empresa Barcelona Activa parece asegurado en tanto se da escasez de techo industrial y en tanto el coste de la puesta en marcha de la actividad es más reducido.

Un elemento que no podemos olvidar es el relacionado con la toma de decisiones referidas a la aceptación de proyectos. El hecho de que exista un requisito previo en forma de plan de viabilidad y que este plan pase por un comité de evaluación confiere cierta base técnica al proceso de la decisión. Este comité de evaluación está integrado por personas ligadas a Barcelona Activa, a personas ligadas con el entorno tecnológico, con el área comercial y/o de empresa y con el área financiera. Por tanto, su decisión que es inapelable está ligada a ciertos elementos que le restan una parte de aleatoriedad.

6.3 PONENCIA PER AL DESENVOLUPAMENT ECONOMIC I SOCIAL (PDES)

La Ponencia se constituye como la agencia de desarrollo de la ciudad de Barcelona. Su estructura es dependiente del Ayuntamiento de Barcelona lo que la hace completamente dependiente de decisiones políticas. Su nacimiento es fruto de una decisión política de incidir de manera más activa en el desarrollo económico y social local.

Este organismo que se crea en 1985 tiene como actividades fundamentales el fomento de la ocupación, la animación económica y social, las relaciones institucionales con el INEM, los Sindicatos, la Federación de Cooperativas y otros agentes. De igual forma, coordina los programas del Fondo Social Europeo (FSE). Su actuación se enmarca, por tanto, en la vertiente más social de la economía.

La agencia local está más en la línea de animación, formación y apoyo a la creación de empleo que en la línea de fomento empresarial.

Para llevar a cabo sus objetivos ha llegado a acuerdos y convenios con otros organismos. En este sentido se enmarca la colaboración con el INEM. En el año 1987 se cofinancian cuatro proyectos dirigidos a los parados de larga duración y a los segmentos de la población activa con dificultades de acceso al mercado de trabajo; otros programas van en la línea de potenciar las actividades de economía social y de formación para proyectos de autoocupación. Un indicador primario para la valoración de estas actividades puede ser el del coste unitario que ronda el millón de pesetas por participante. Sin embargo, la participación en estos programas no asegura una posterior ocupación por lo que el coste de oportunidad de estos recursos se ve aumentado considerablemente.

Además de estos proyectos pueden incluirse aquellos que tienen ayudas del FSE. Estos proyectos tienen también una vertiente social muy acusada.

Aunque no se pretende un sesgo empresarial en la gestión de este instrumento de promoción local, la actuación de la Ponencia a partir de 1987 se realiza a través de programas con lo que parece conseguirse un seguimiento más cercano y una más rápida evaluación.

A título de ejemplo en el año 1987 los grandes grupos de actuación han sido:

- Animación socioeconómica de los barrios
- Formación para la iniciativa
- Recuperación de oficios artesanos
- Consolidación economía social
- Inserción a través del trabajo
- Observatorio económico
- Laboratorio Social

Por lo tanto, las actuaciones de la PDES se caracterizan por primar la vertiente más social de la economía, la ayuda a los colectivos marginados etc. Aunque no en todos los países las Agencias de desarrollo están tan sesgadas hacia esta vertiente de la economía no por ello dejan de ser caracterizadas como tales. Ya habíamos señalado que la actuación de las Agencias de desarrollo no está unificada y permite actuar entre varias posibilidades de la economía local.

No podemos olvidar que la existencia de una Agencia de desarrollo conlleva, en el corto o en el largo plazo, la existencia de los Agentes de desarrollo local. A mediados de 1985, la PDES pone en marcha un programa de formación de Agentes de desarrollo local. Este programa que está

cofinanciado por el FSE, el Ministerio de Trabajo y el Ayuntamiento forma parte de una experiencia piloto a nivel europeo.

La fórmula utilizada es la de una red de ADL, uno en cada Consejo Municipal de Distrito. Sus actividades siguen adoleciendo del problema general que representa la falta de definición de su labor. Así, su formación les viene más de la práctica y de la evaluación de cada acción que realizan.

Probablemente a partir de las experiencias pilotos que en este campo se están llevando a cabo en varios países de la CEE pueda clarificarse su función. Parece que es en este sentido en el que deben aunarse esfuerzos. La clarificación del papel de los ADL es vital en este tipo de procesos. Aunque también debemos señalar que el hecho de que no existan actuaciones válidas para todo tipo de áreas hace difícil una actuación coordinada por parte de los ADL de las diversas Agencias europeas.

6.4 PARC TECNOLÒGIC DEL VALLES

El tercer grupo de instrumentos que ha puesto en marcha el Ayuntamiento de Barcelona para la promoción económica y del empleo, además de las empresas e instituciones municipales y de la PDES venía ligado al hecho de la colaboración con diversas instituciones económicas y empresariales.

Con anterioridad, habíamos señalado varios ejes de actuación en este campo pero, habíamos destacado la importancia de la participación del Ayuntamiento de Barcelona en programas dirigidos a la localización de actividades empresariales. En este sentido nos interesa la puesta en marcha del "Parc Tecnològic del Vallès" (PTV).

Aunque el Ayuntamiento de Barcelona no es el impulsor, como tal, del PTV si es quien transfiere los terrenos a la Corporación Metropolitana de Barcelona que, en 1986, confiere al Consorcio de la Zona Franca la titularidad del proyecto del PTV. Además, el presidente del Consorcio de la Zona Franca de Barcelona es, desde su fundación, el alcalde de Barcelona.

El PTV coincide en cuanto a diagnosis y tratamiento con lo que podría llamarse modelo estandar de parque tecnológico que responde al consenso entre Universidad (investigación), industria (beneficio privado) y sector público (interés general). Insistimos por tanto en la idea de mimetismo a la que hemos aludido al principio de este capítulo.

El acuerdo de constitución de la sociedad Parc Tecnològic del Vallès SA como entidad promotora del parque tecnológico se firma el 23 de Julio de 1987. Inicialmente la participación de la sociedad es compartida a partes iguales entre el Centro de Información y Desarrollo Empresarial

(CIDEM), dependiente del Departamento de Industria y Energía de la Generalitat de Cataluña, y el Consorcio de la Zona Franca. Aunque se acuerda la posterior participación de otros socios. Esta ampliación en el número de socios se materializa a través de una ampliación de capital llevada a cabo en Junio de 1988.

Estos nuevos socios son, entre otros, los municipios del área metropolitana, las tres Universidades catalanas y una representación del gobierno central a través del Laboratorio General de Investigaciones Científicas y del Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

Además de la presencia de estas instituciones ligadas a la política tecnológica y científica, cerca de donde se ha situado el PTV existen otros centros de investigación que pueden estar asociados a una cierta descentralización por parte de las autoridades centrales y las regionales. En concreto, se sitúan en los alrededores el Laboratorio General de Ensayos e Investigación de la Generalitat o el Centro Nacional de Microelectrónica entre otros organismos. Por tanto, la localización del parque parece cumplir, casi diríamos de forma estricta, las condiciones generales que habíamos señalado en el capítulo anterior referente a las condiciones generales de localización de los parques.

Por tanto, el Parque Tecnológico del Vallés está constituido por un polígono industrial, un Centro de empresas ligadas a las nuevas tecnologías y un Instituto de Tecnología.

Entremos a continuación en el estudio y valoración, en la medida de lo posible, de estos elementos.

6.4.1 Polígono Industrial

Cualquier parque tecnológico tiene entre sus funciones, la de ser un polígono industrial. La diferencia está en la elevada calidad de urbanización y construcción y que la oferta se dirige a empresas tecnológicamente de punta.

En cuanto a la oferta de techo industrial, se prevé la construcción de cinco edificios industriales modulares. Su oferta radica en una superficie flexible, y en la posibilidad de compra, alquiler o leasing.

La fuerte demanda ha obligado a ampliar la oferta de suelo industrial de unas 17 Ha. a 60 Ha. que, aproximadamente, son el total actual.

La realidad avala el éxito de esta iniciativa. A la buena localización se le añade la buena infraestructura de urbanización y una buena red de telecomunicaciones que aseguran la demanda de el suelo industrial del que dispone el parque. Además, dada la escasez de polígonos de este tipo, con tan buenas condiciones de localización y de servicios, parece seguro su éxito.

6.4.2. Centro de empresas de nuevas tecnologías

La existencia de un centro de empresas no es obligada en un parque tecnológico. Sin embargo, el Parque del Vallés cuenta con un vivero de empresas y con unos servicios comunes. La diferencia con otros tipos de viveros se encuentra en que se dirige a empresas de nuevas tecnologías, tanto en fase de inicio como de expansión.

La oferta de los locales del vivero va, en cuanto a superficie, de unos 15 m² a la posibilidad de alquilar más de 100 m². Sin embargo, destaca que el mayor número de empresas serán las que dispondrán de los espacios más reducidos. Es decir, el mayor número de empresas son las que ocuparán el menor número de espacio. Ello lleva a pensar que estas empresas serán, o bien de servicios a las empresas, o bien no demandadoras de una elevada cantidad de mano de obra. Aunque este criterio es incompleto ya que el tamaño de una empresa necesita de otros indicadores como el número de trabajadores o el nivel de ventas.

Al ser un vivero de empresas, dispone además de una serie de servicios generales y de otros opcionales. Los servicios generales son aquellos destinados al apoyo en la gestión empresarial. Pero, además ofrece dos grupos de servicios optativos. Por un lado, los servicios de formación y soporte empresarial a través de la Oficina de Desarrollo y Formación Empresarial y, por otro lado, servicios dedicados a la gestión de la innovación y al asesoramiento tecnológico. Estos últimos se ofrecen a través de la Oficina Tecnológica. Veamos el funcionamiento de estas dos oficinas.

6.4.2.1 Oficina de Desarrollo y Formación Empresarial

La estrategia se basa en actuar como intermediario en la puesta a punto de un plan de empresa o en la detección

de nuevas oportunidades. En el primer caso, la actuación se basa en proporcionar asesoramiento en la dirección y planificación de empresas, en la financiación y a través de programas de formación y, en el segundo caso, a través de programas dirigidos a nuevos empresarios que quieran crear su empresa o con la búsqueda de nuevas técnicas aplicables al mundo empresarial.

6.4.2.2 Oficina Tecnológica

La creación de esta oficina responde a la idea de crear una red de recursos de desarrollo tecnológico que habría de servir de "mercado central" en los servicios profesionales de los científicos. Su actuación conecta a quienes necesitan una tecnología y a quien puede proporcionarla mediante venta, licencia o creación de "joint venture". La ventaja es que además de ser el catalizador de la transferencia tecnológica es una fuente de datos muy valiosa.

La idea final es la de que la oficina sirva para conseguir la modernización productiva de las empresas del área de Barcelona. Presta especial atención a tecnologías relacionadas con el diseño de circuitos integrados, automatización industrial, biotecnología y los aspectos de información y gestión de la producción agrícola (agronics), nuevos materiales y telecomunicaciones. Además de apoyar a las tecnologías relacionadas con la provisión de servicios públicos urbanos.

6.4.3 Instituto de Tecnología

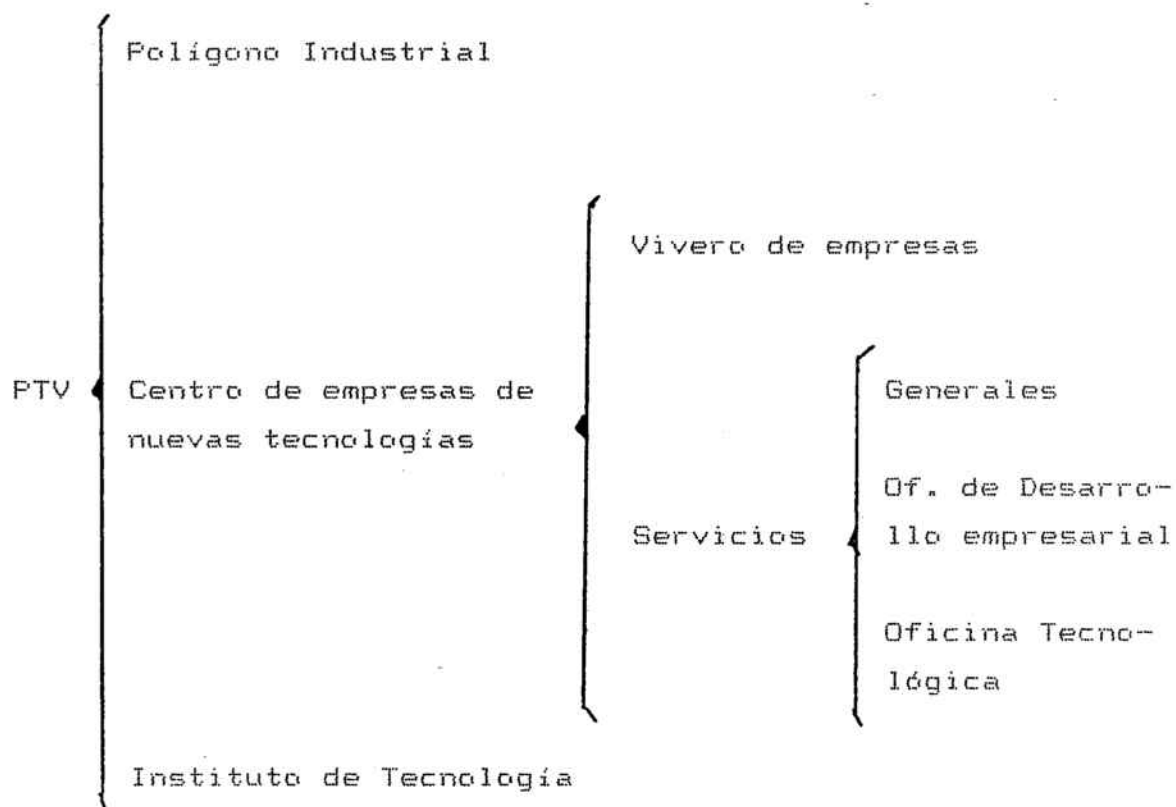
Además del polígono industrial y del centro de empresas, el parque cuenta con un Instituto de Tecnología. Su misión es ofrecer servicios especializados de asesoramiento tecnológico para ayudar a las empresas a gestionar e implementar su desarrollo industrial.

La oferta de estos servicios puede darse en forma de investigación tecnológica vinculada a la estrategia de la empresa o a la estrategia de un producto, por ejemplo. Puede ser en forma de marketing tecnológico con la idea de rentabilizar los activos tecnológicos de la empresa. Estos servicios están apoyados en información sobre tecnologías y sus aplicaciones, así como en la posible colaboración con centros de investigación.

Su actuación se concentra en determinadas tecnologías. Estas son las ligadas a la microelectrónica e informática, telecomunicaciones, automática avanzada, laser y nuevos materiales -plástico, metales y cerámica-, biotecnología y química fina.

Su actuación vemos como prioriza los mismos sectores que la Oficina Tecnológica. Esta última está ligada al centro de empresas mientras que el Instituto es un elemento integrante del parque tecnológico.

Así pues, el Parque Tecnológico del Vallés está formado por los siguientes elementos:



Como elemento positivo en la puesta en marcha del parque, destaquemos que las empresas que quieran instalarse tienen tres posibles tipos de ayudas. La de la ZUR, las ayudas a la innovación del Departamento de Industria y Energía de la Generalitat y las del propio parque. Por tanto, además del atractivo que supone su localización y el ser un polígono industrial "de categoría", se añade la variada oferta en las ayudas e incentivos de que se dispone.

Otro elemento positivo viene dado por las iniciativas que pueda generar el Parque Tecnológico del Vallés. Existe ya un caso. Se trata del proyecto de construcción de un hotel en el PTV a iniciativa de la recientemente creada,

Sociedad Anónima de capital municipal , Cerdanyola Options (el parque está situado en el término municipal de Cerdanyola). El Ayuntamiento cede 1 Ha. de terreno a una empresa hotelera para construir el establecimiento. Si a esta iniciativa se le añaden otras, pueden actuar como dinamizadoras de los municipios que le rodean. Bajo este punto de vista, podría hablarse de efectos difusores por parte del parque tecnológico.

6.5 CONCLUSIONES

El análisis de los nuevos instrumentos puestos en marcha por el gobierno local barcelonés, permite afirmar que los gobiernos locales pueden ampliar sus funciones económicas. Las actuaciones que se están llevando a cabo eran, hace unos años, inimaginables.

Aunque la apoyatura legal no está lo suficientemente clara, la verdad es que no se ha permanecido en actitud pasiva. Al contrario, en España existen pocos gobiernos locales que hayan mostrado el activismo mostrado por el gobierno barcelonés.

Las conclusiones y la evaluación de este activismo no está claro aún. Hacen falta unos años más para poder emitir un juicio basado en la realidad llevada a cabo. En cualquier caso, el análisis permite poner de manifiesto un hecho que se venía cumpliendo en los países europeos (también Japón, Canadá y USA, entre otros, siguen esta tendencia). Esto es, la ampliación de las funciones económicas de los gobiernos locales y su conversión en un agente económico de primer orden.

Respecto a los diversos instrumentos, señalemos la marcada tendencia empresarial de Iniciatives SA y la vertiente marcadamente social de la PDES.

A pesar de todo, es indudable que se está en presencia de una nueva realidad necesitada de estudio tanto en los momentos actuales como en el futuro. Precisamente, conocido el nuevo marco institucional en el que se mueve la realidad regional, lo más interesante es seguir con su estudio. Básicamente la duda que se presenta está en saber si este intervencionismo económico local es un fenómeno ligado, únicamente, al deterioro de las economías a raíz de la

crisis económica o si, al contrario, estas actuaciones pueden constituir una nueva tendencia que desemboque en el cambio de protagonismo de los agentes de la política regional. Con ello queremos señalar la importancia de los gobiernos regionales y locales en este proceso de cambio.

Sin embargo, no podemos olvidar dos temas asociados a este nuevo protagonismo. Por un lado, el tema de la coordinación entre los diferentes agentes que participan en la política regional sigue estando sobre la mesa. Por otro lado, el tema de la financiación de estas iniciativas. Con respecto a este tema como señalan las conclusiones de un reciente trabajo (162) en el que se señala que durante el periodo 1979-1986, el gasto municipal ha aumentado en términos reales. La autora deduce que la ciudad de Barcelona tiene un sector público municipal muy desarrollado, con un alto nivel de gasto y con una tasa de crecimiento positiva. Entre otras, se señala como causa de este alto volumen presupuestario a la creciente importancia de las empresas públicas dependientes del Ayuntamiento y la de los Organismos Autónomos.

(162) BOSCH ROCA, N. (1988), "El gasto municipal del Ayuntamiento democrático de Barcelona" en Papeles de Economía, 37, p.p. 434-451. FIES.

Así pues, el crecimiento del gasto es un elemento a tener en cuenta en la valoración de estas iniciativas. Junto a ello existe la elevada dependencia política que manifiestan estas empresas y organismos.

Estos temas merecen, sin duda, nuevas investigaciones en los próximos años.

CAPITULO 7 RESUMEN Y CONCLUSIONES

La presente investigación ha tenido como objeto estudiar los cambios que, a partir de la crisis económica, experimenta la política regional. El principal elemento de estudio se dirige al nuevo marco institucional que queda configurado después de la mencionada crisis económica. Marco que está, aún, en proceso de adecuación, básicamente, en lo que hace referencia al papel que juegan los gobiernos regionales y locales.

La hipótesis de la que partíamos era que los cambios en una serie de factores, tanto de naturaleza económica como política, que han confluído en la década de los setenta, han llevado a, por un lado, la obsolescencia de la política regional tradicional- formulada desde el Estado- y, por otro lado, a la propuesta de una nueva concepción de la política regional en la que el protagonismo pasa a los gobiernos regionales y locales.

De una parte, la intensidad de los desequilibrios económicos asociados a la crisis ha llevado a los gobiernos centrales a concentrarse en las políticas de estabilización macroeconómica y de ajuste estructural, relegando a la política regional a un segundo plano. Además la crisis económica ha invalidado alguno de los supuestos básicos de las teorías tradicionales del crecimiento regional; en particular, el supuesto de perfecta movilidad de factores productivos entre regiones deja de tener validez para poder solucionar los problemas de los desequilibrios regionales.

Una consecuencia del aumento del desempleo y del estancamiento en el que se encuentran las economías durante estos años es la presión popular sobre los políticos para resolver estos desequilibrios. Con seguridad, los gobiernos regionales y locales se han visto presionados en este

sentido. Así, inician una intervención creciente para, primero, regenerar el deterioro de su entorno y para, posteriormente, reactivarlo.

De otra parte, surge a partir de los setenta una tendencia creciente a la descentralización política en favor de los niveles inferiores de gobierno. Esta tendencia opera, sin duda, en favor del activismo económico de los gobiernos locales.

Paralelamente a esta asunción, de hecho, de competencias de fomento económico por parte de los niveles regional y local de gobierno, han surgido diversas teorías del crecimiento regional que se basan en el "potencial endógeno" de crecimiento de un área determinada -como hemos visto en el capítulo tercero-.

Estas teorías que basan el desarrollo de una zona en sus propios recursos, nacen con un planteamiento que está en contraposición con las teorías tradicionales del crecimiento regional, que basan el desarrollo de un área determinada en factores exógenos a la propia economía regional y local.

Las nuevas teorías del crecimiento regional otorgan un papel más activo a los gobiernos locales en la recuperación del empleo y la reactivación de la economía local. Y esto es así porque, precisamente, son los niveles locales de gobierno los que reciben de forma más directa las presiones de los colectivos y de las empresas locales en favor de una actuación compensadora.

Estos desequilibrios encuentran una vía de solución en la mejora en la calidad de las condiciones de oferta de la economía local y en su capacidad de innovación. Por

ello, se favorece aún más el activismo económico de los gobiernos locales.

Este activismo requiere capacidad para llevar a cabo las actuaciones públicas tendentes a estimular la creación de empleo vía creación de nuevas empresas y, de ahí, regenerar el tejido económico local.

Pero, al hablar de capacidad nos referimos tanto a la capacidad técnica, como financiera, como a la política. Es decir, los sectores e instituciones económicas y sociales locales han de estar convencidos e incentivos para actuar en la salvación de su entorno.

Con ello queremos poner de manifiesto un elemento que parece ser de vital importancia en el éxito de estas iniciativas: la existencia de un liderazgo político que sea capaz de llevar adelante el proyecto de desarrollo económico local y buscar la colaboración del sector y las instituciones públicas y privadas. De ahí que la existencia de un liderazgo político local con cierto sesgo empresarial y que sea capaz de trasladarlo a la gestión local es una condición que favorece la puesta en marcha de iniciativas locales. Sin embargo, no todos los políticos tienen este componente. Pero si desean materializar un proceso de Desarrollo Económico Local armonizado y consensuado deben tener en cuenta estos elementos.

A la vez, este nuevo protagonismo económico local sólo es posible si se dota a los municipios de cuerpos técnicos para llevar a cabo estos objetivos. Solo de esta manera se asegura que el proceso de Desarrollo Económico Local deje de estar sometido, al menos en ciertos aspectos, a los vaivenes políticos.

Esta capacidad técnica sirve para destacar un elemento esencial en este proceso cual es el grado de urbanización preexistente en aquellas áreas donde se ha producido un mayor protagonismo económico de los gobiernos locales. Es decir, una gran parte de las iniciativas llevadas a cabo desde los gobiernos locales en los países de la OCDE tienen lugar en grandes ciudades o áreas urbanas. Ello no significa que pequeñas ciudades no puedan actuar sino que la preferencia viene dada por el grado de urbanización e industrialización existente. Un ejemplo lo encontramos en toda el área metropolitana de Barcelona donde municipios como Sabadell, Terrassa, Rubí, Badalona, Sant Boi de Llobregat, Molins de Rei etc. están llevando a cabo algún tipo de iniciativa.

La duda que se presenta es la de saber si pequeños municipios en áreas rurales o semi-rurales tienen alguna posibilidad de establecer procesos de Desarrollo Económico Local. Aunque la investigación se ha centrado en las áreas urbanas, por ser las que reciben con mayor impacto los efectos de la crisis y los que mayor dinamismo muestran a la hora de que el poder local intervenga en la regeneración de su entorno económico, ello no significa que las restantes áreas no puedan llevar y no estén llevando a cabo actividades de este tipo, aun cuando no hayan sido objeto de nuestro estudio.

De acuerdo con las teorías de desarrollo endógeno es de esperar que existen en estas áreas ciertos recursos con potencial de desarrollo. Sin embargo, no podemos pensar que las medidas e instrumentos utilizados sean los mismos que en las grandes ciudades pero sí pueden adecuarse a sus objetivos. Así, por ejemplo, existirán zonas rurales que puedan dirigir su capacidad de desarrollo endógeno hacia el sector turístico o hacia las pequeñas actividades artesanales o hacia el ocio (caza, pesca ...) si cuentan con los recursos para ello. En estas zonas la tutela de alguna

institución u organismo regional o central se hace, en general, indispensable.

Otro elemento muy importante es la financiación. Sin recursos es, en la mayoría de los casos, imposible la actividad pública y más en los gobiernos locales, donde las competencias de regulación son nulas o mínimas. Aunque nuestra investigación no entra en esta cuestión, no por ello significa que se olvide. Al contrario, la importancia es tal que, sin duda, requiere otra investigación que la complemente. Lo que se pretende señalar es la necesidad, por parte de los gobiernos centrales, de reconocer esta restricción e intentar paliarla. Si los gobiernos centrales se comprometen en los procesos de Desarrollo Económico Local y en la adecuación de la financiación local existe la posibilidad de crear un clima de consenso alrededor del objetivo de desarrollo de las economías nacionales. De ello se deduce la necesaria existencia de cooperación y el necesario reparto de papeles entre el Estado, la región y los municipios. A su vez, con ello se fomenta la cooperación entre administraciones.

El estudio que en esta investigación hemos realizado de las nuevas actividades que están desplegando un buen número de gobiernos locales en los países de la OCDE y en el caso específico de Barcelona nos permite ahora concluir que se está produciendo una ampliación importante de las funciones económicas que tradicionalmente habían venido desarrollando los gobiernos locales. Hasta los inicios de los años setenta, el papel económico de los gobiernos locales se reducía a la provisión de determinados servicios públicos. En esta fase, la política regional era competencia casi exclusiva de los gobiernos centrales, limitándose los gobiernos locales a instrumentar acciones de "acompañamiento" de las medidas estatales.

Sin embargo, como hemos visto en los capítulos 3 y 4, a partir de la crisis económica el papel económico de los gobiernos locales parece estar entrando en una nueva etapa, en la que hace suyas acciones directas en favor del desarrollo económico local, que forman parte importante de lo que hemos llamado la nueva política regional.

La tesis que se maneja en la investigación es, por tanto, que los gobiernos locales parecen estar en una tercera etapa en sus intervenciones económicas.

La voluntad de actuar en el campo económico local ha sido fruto de la necesidad derivada de los fuertes efectos de la crisis económica. En esta línea, las administraciones locales apuran al máximo sus competencias, de forma que su campo de acción va más en la línea de lo positivo que de lo que legalmente pueden hacer, tal como hemos visto en el capítulo tres, al hablar de la nueva política regional en España.

En un primer momento, hasta finales de los setenta, la acción de los gobiernos locales se dirigió a apoyar las Iniciativas Locales de Empleo (ILE). Estas se caracterizaban, como hemos visto en el capítulo cinco, por ser iniciativas que, generalmente, emanaban de la acción de particulares o grupos de personas en paro o amenazadas por éste. Por consiguiente, eran personas que no estaban demasiado familiarizadas con la dirección y gestión de una empresa y que disponían de un pequeño capital (fruto de la capitalización del seguro de desempleo) o nulo capital. Tanto la OCDE como, posteriormente, la CEE han apoyado estas iniciativas como mecanismo de fomento del empleo.

Sin embargo, la concepción inicial de las ILE era muy cerrada, en el sentido que estaban muy ligadas a la economía social. La fórmula jurídica adaptada por las ILE ha

sido variada en los diferentes países. Así, en España y Portugal toman la forma de Sociedades Anónimas Laborales, de Cooperativas o de Programas de desarrollo comunitario. En la República Federal Alemana toman cuerpo a través de las llamadas "Iniciativas Alternativas", empresas autogestionadas dirigidas a paliar necesidades sociales concretas. En Francia y Holanda existen movimientos asociativos que van en este camino.

A este respecto, el camino que parece más visible para valorar los efectos de las acciones de renovación de las economías locales y de fomento del empleo parece ser, aunque la respuesta no es aún clara, el de la creación de empleo.

En cualquier caso, es condición necesaria que un nuevo empleo aumente el stock de oportunidades de empleo existentes y, por lo tanto, ha de emplear de forma productiva a un individuo que no ha sido empleado con anterioridad o que ocupa este nuevo empleo. Lo que no puede ocurrir es que la creación de un empleo aquí, signifique una pérdida de empleo en otra parte. Además este nuevo empleo necesita de una cierta vigencia temporal para ser tenido en consideración.

Las dificultades que estas iniciativas locales de empleo encuentran en la creación de empleo estable conduce a que en los años ochenta, el campo de acción de los gobiernos locales se ha ido ampliando desde las ILE a la promoción de las iniciativas empresariales y, en un sentido más amplio, al Desarrollo Económico Local.

Por un lado, el relativo fracaso de las ILE, tanto en cuanto a la viabilidad económica como en la generación de empleo local estable, ha llevado a que, progresivamente, la atención de los gobiernos locales se haya desplazado hacia

las pequeñas y medianas empresas como generadoras de empleo. La importancia de este tipo de empresas se ha visto favorecida, además, por la descentralización de los procesos productivos dentro de las empresas hacia pequeñas unidades.

Por otro lado, la importancia que tiene la capacidad de innovación en la regeneración de las economías locales tal como hemos señalado, conduce a que los grandes ejes de actuación cara al fomento del empleo por parte de los gobiernos locales se encuentren, por un lado, en el estímulo a la creación de pequeñas y medianas empresas por ser las que mejor y más rápido se adaptan a los cambios y, por otro lado, en el apoyo para la mejora de los recursos humanos locales.

Estas acciones de los gobiernos locales en favor de las pequeñas y medianas empresas y de la innovación han ido evolucionando hacia una concepción más global e integradora del desarrollo local, aspecto este tratado de forma amplia en esta investigación. Del análisis que hemos llevado a cabo, se puede señalar que esta nueva concepción del Desarrollo Local se inscribe en una estrategia de actuación económica con varios niveles:

- A corto plazo: Acciones encaminadas a la gestión del mercado de trabajo a partir de la instrumentación de oficinas, programas de empleo etc. Se desea crear empleo y crear una base de capital humano local a través de la formación y reciclaje profesional para adecuar la oferta laboral a la demanda del mercado de trabajo.

- A medio plazo: Acciones encaminadas a estimular la creación de empresas y desarrollar las ya existentes. Los instrumentos utilizados son las ayudas financieras en forma de avales o créditos participados, centros de servicios a

las empresas, redes de servicios financieros, ayudas a la inversión tecnológica, instrumentación de capital riesgo.

- A largo plazo: Se intenta desplegar una estrategia de futuro, encaminada a crear unas condiciones de oferta, en sentido amplio, de la economía local que favorezcan su potencial de desarrollo endógeno (infraestructuras de información y comunicación, redes de servicios a las empresas, calidad de vida del entorno, renovación de los sistemas de formación en inversión no material como cuadros de mando y gestión). Esta estrategia suele enmarcarse en un Plan global de Desarrollo Local.

El análisis del caso de Barcelona, que hemos llevado a cabo en el capítulo anterior, permite confirmar esta tendencia a la ampliación de funciones económicas que ya se había iniciado, con anterioridad, en otros países del área de la OCDE.

Desgraciadamente, a pesar de los esfuerzos hechos para obtener datos y resultados que nos permitiesen evaluar los resultados de las acciones llevadas a cabo, especialmente en el caso de Barcelona, no ha sido posible. En parte, por la juventud de estas iniciativas; en parte, por la falta de una política informativa. El esfuerzo sólo ha podido alcanzar, de momento, al conocimiento y sistematización de estas actuaciones y situarlas dentro de las tendencias doctrinales y políticas que configuran las nuevas tendencias de la política regional en los países de la OCDE.

BIBLIOGRAFIA

- ALLEN, Kevin (1987), "Incentivos regionales en Europa: Nuevas orientaciones y retos" en Estudios Territoriales, 23, p.p.181-188.
- ALLENDE, J. (1987), "Desarrollo económico local y reestructuración urbana-regional" en La ciudad instrumento de recuperación económica y de creación de empleo, 9 y 10 de abril, Vitoria.
- AIROV, J. (1963), "The construction of Interregional Business Cycle models" en Journals of Regional Science, 5,1, p.p. 1-20.
- AIROV, J. (1967), "Fiscal Policy Theory in an Interregional Economy:General Interregional Multipliers and their Application" en Papers of the Regional Science Association, 19, p.p. 83-108.
- AYDALOT, Ph. (1980), Dynamique spatiale et developement inegal.Economica, Paris 2^a edición.
- AYDALOT, Ph. (1984), "A la recherche des nouveaux dynamismes spatiaux" en Crise et Space P. Aydalot Ed. Economica.
- BARGE, BARTHELEMY (1983), L' intervention economique de la commune. Syros, ADELS.
- BARTELS, van DUIJN, J. (1982), "Regional economic policy in a changed labour market" en Papers of the Regional Science Association.
- BEAUMEZ, R. (1982), Les communes et l'emploi.Les editions ouvrieries. Coll. Pouvoir Local.
- BELL,D.,KEENEY, R.L. y RAIFFA, H. (1977), Conflicting objectives in Decisions, Wiley, NY.
- BERGARECHE, S. (1987), "Valoración de la nueva normativa sobre capital riesgo" en Papeles de Economía. Suplementos sobre el Sistema Financiero, 20.

- BIEHL, D. et al. (1986), The contribution of infrastructure to regional development. Final Report, CEE, Lux. part. 1 y 2.
- BIEHL, D. (1988), "Las infraestructuras y el desarrollo regional" en Papeles de Economía, 35.
- BIRCH, D. (1979), The job generation process. (Program on neighborhood and regional change). MIT, Cambridge, Massachussets.
- BLAKELY, E. and K. Bowman (1986), Taking Local Economic Development Initiatives: a guide to economic and employment development for local government authorities. Australian Institute of Urban Studies. Publication n^o 129.
- BOISIER, S. (1983), "Un difícil equilibrio: centralización y descentralización en Planificación regional" en Estudios Regionales, 11.
- BOLLINGER, L., HOPE and UTTERBACK (1983), "A review of literature and hypotheses on new technology based firms" en Research Policy, 12, p.p. 1-13.
- BORJA, J. (1984), "Persistencia, Crisis y Renacimiento de los Poderes Locales" en Pensamiento Iberoamericano. Enero-Junio, p.p. 141-155.
- BORJA, J. (1985), "El gobierno metropolitano: organización institucional y adaptación a la sociedad postcrisis" en Estudios Territoriales 19, p.p. 153-172.
- BORTS, G.H. (1960), "The equalization of returns and regional economic growth" en American Economic Review ,50, p.p. 319-347.
- BOSCH ROCA, N. (1988), "El gasto municipal del Ayuntamiento democrático de Barcelona" en Papeles de Economía, 37, p.p.434-451.FIES.

- BOUDEVILLE, J. (1966), Problems of Regional Economic Planning. p.p. 131-135.
- BOVAIRD (1981), "Evaluation of Local Authorities Initiatives for Employment" en Local Government Studies, 7,4.
- BÖVENTER, E. von (1975), "Regional Growth Theory" en Urban Studies, February.
- BROWN, A.J. (1972), The Framework of regional economics in The United Kingdom. Cambridge, U.P.
- CAPPELLIN, R. (1988), "Opciones de política regional en la CEE" en Papeles de Economía, 35. FIES.
- CASTELLS, M. (1986), Area de Barcelona i les noves tecnologies. Horitzo 92. 17-18
Diciembre. Esplugas de Llobregat.
- CASTELLS, M. et al. (1986), Nuevas tecnologías. Economía y sociedad en España. Vol.I y II. Alianza Editorial.
- CIBIN, R. e L. SABA a cura di (1985), Le iniziative locali per l'occupazione. Una risposta alla crisi nei paesi dell' area OCSE. Franco Angeli.
- CICIOTTI, E. y WETTMANN, R.W. (1981), The mobilisation of indigencus potential. CEE, Bruselas.
Internal Document on Regional Policy, 10
- CMB (1986), Informe técnico-económico del projecte del parc tecnològic del Vallés. Setembre.
Barcelona.
- CONSORCIO DE LA ZONA FRANCA (1987), Manual de incentivos a la inversión industrial.
- COFFEY, W.J. and M. POLESE (1984), "The concept of local economic development: a stages model of endogenous regional growth" en Papers of Regional Science Association, 54.
- COFFEY, W.J. and M. POLESE (1985), "Local development: Conceptual Bases and Policy implications" en Regional Studies, 19.2

April , p.p. 85-93.

COSTA, M.T. (1988), "Descentramiento productivo y difusión industrial. El modelo de especialización flexible" en Papeles de Economía ,35, p.p.251-276.

COSTAS, A. (1988), "El paper de les Administracions públiques en la recuperació del teixit empresarial i en la millora de la competitivitat". Grup I. Ponencia 3 del Segundo Congreso de Economía de Catalunya, 18,19 y 20 de Febrero.

CRIL LEWIS, W. (1972), "A critical examination of the Export-Base Theory of Urban Regional Growth" en Annals of Regional Science, 6,2,p.p. 15-25.

CUADRADO ROURA, J.R. (1977), "El contenido de la teoría de los polos de crecimiento en la concepción original" en Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales ,1,p.p. 129-166.

CUADRADO ROURA, J.R. (1983), "Crisis industrial y cambios tecnológicos" en Cahiers de l'ISMEA, Tome XVII. Serie HS.

CUADRADO ROURA, J.R. (1984), "Crisis económica y desequilibrios regionales. El desafío de los cambios tecnológicos" en Información Comercial Española 609, mayo.

CUADRADO ROURA, J.R. (1986), "El reto de los cambios tecnológicos" en Papeles de Economía, 28.p.p. 122-153. FIES.

CUADRADO ROURA, J.R. (1986), "La evolución del empleo en los servicios" en Papeles de Economía, 26.

CUADRADO ROURA, J.R. (1988), "Políticas regionales: Hacia un nuevo enfoque" en Papeles de Economía, 35. p.p. 68-95. FIES.

CUADRADO ROURA, J.R. (1988), "Cambios en el mapa económico-

- regional de España y decisiones de localización industrial" en Economía Industrial, 260, marzo-abril.
- CUADRADO ROURA, J.R. (1988), "Tendencias económico-regionales antes y después de la crisis en España" en Papeles de Economía, 34.
- CUADRADO ROURA, J.R. (1988), "La crisis económica y la redefinición del mapa económico regional" en García Delgado (Dtor.) España.Economía, Espasa Calpe. p.p.745-764.
- CZMANSKI (1973), Regional and Interregional Social Accounting, Lexington, Mass.
- DAYNAC, M. et A. MILLIEN (1984), "Reconversion des zones de tradition industrielle, nouvelles mesures ou nouveaux objectifs?" en Revue d'economie regionales et urbaine, 4 p.p. 601-626.
- DELFT, A. von y NIJKAMP, P. (1977), Multicriteria Analysis and Regional Decision-Making. Martinus Nijhoff. Boston/ The Hague.
- DELMOTTE, J.M. (1988), Agentes sin fronteras. Programa de intercambio de agentes de desarrollo local en Europa. Traducido por la Ponencia para el Desarrollo Económico y Social. Ayuntamiento de Barcelona
- DIXON, R. y THILWALL, A.P. (1975), "A model of regional growth-rate differences on Kaldorian lines" en Oxford Economic Papers, 27, p.p. 201-214.
- ESCORSA, P. y C. GUALLARTE (1986), "Parques tecnológicos y tecnópolis: la experiencia internacional" en Separata del Boletín de Estudios Económicos. Universidad Deusto. Bilbao.
- ESCORSA, P. (1988), "Los futuros parques tecnológicos españoles" en Economía Industrial, 260

p.p. 83-89.

- ESTAPE, F. (1957), Notas sobre la actualidad económica. Bosch. Barcelona.
- ESTAPE, F. (1972), "El desequilibrio regional en España" en Ensayos sobre economía española. Ariel.
- ESTEVEAN, A. (1985), Medidas para la reestructuración del aparato productivo madrileño y análisis de sus efectos espaciales. Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda.
- EWERS, H.J. and R.W. WETTMANN (1980), "Innovation-oriented Regional Policy" en Regional Studies, 14 ,p.p. 161-179.
- EZRA, E. (1987), "The development of science parks in Europe" en European conference of regional representatives responsible for regional planning and development. Valencia 28-30 abril. Consejo de Europa CPL/AM/REG(87)13.
- FABRA, P. (1985), " Las posibilidades de intervención económica de la Administración local en la nueva Ley de Régimen Local. Comparación con el caso francés" en CEUMT 89-90 agosto-septiembre
- FISCHER, M. y P. NIJKAMP (1988), " Tendencias actuales de los mercados de trabajo regionales: una comparación internacional" en Papeles de Economía ,35.
- FRIEDMANN, J. (1966), Regional Development Policy: A case study of Venezuela. Cambridge, Mass. MIT Press.
- FRIEDMANN, J. and C. Weaver (1979), Territory and Function: The evolution of Regional Planning. London. Eduard Arnold. Existe traducción en español: Territorio y Función. IEAL Col. Nuevo Urbanismo n^o 33, 1981.

- FUA, G. y ZACCHIA, C. (ed.) (1983), Industrializzazione senza fratture Il Mulino, Bologna.
- FUA, G. (1984), "Esperienze di industrializzazione diffusa in Italia" en Papers de Seminari, 22, p.p. 9-46.
- FUENTES QUINTANA, E. (1980), Hacienda Pública.
- GARCIA-POZUELO, M. (1987), "Significado y evolución de los instrumentos de promoción industrial: el capital riesgo" en Papeles de Economía. Suplementos sobre el sistema financiero, 20.
- GARCIA, M.L. A. PINAR y S. SENDINO (1985), La política industrial y los incentivos regionales en España y Europa. MINER.
- GERSHUNY, I. (1978), After Industrial Society?. The emerging Self-Service Economy. Mac Millan. Londres.
- GERSHUNY, I. And MILES, D. (1983), The New Service Economy: The Transformation of Employment and Industrial Societies. Francis Pinter. Londres.
- GIL, E. y R. GRAU (1987), Els nous empresaris a Barcelona. Informe sobre els primers resultats de l'enquesta a nous empresaris. Febrer de 1987. PDES. Ajuntament de Barcelona.
- GILLY, J.P. (1984), "Crise et Developpement regional" en Revue d'economie regional et urbaine, 3, p.p. 401-409.
- GIRALDEZ, E. (1984), "Comportamiento sectorial de la inversión durante el periodo 1969-79" en Situación, 2.
- GIRALDEZ, E. (1986), "La inversión industrial: algunas consideraciones en torno a su comportamiento sectorial y espacial durante la crisis de los setenta" en Situación, 1.
- GIRALDEZ, E. (1988), "Comportamiento inversor de los

- sectores de alta tecnología 1975-1985. Tendencias espaciales" en Papeles de Economía, 34.
- GOLDSMITH, M. (1986) (Ed.), The status of local government. Essays on the future of the local government. Salford.
- GONZALEZ AZNAR, J. (1985), Los actores y los agentes de desarrollo local. Políticas y estructuras. PDES, Ayuntamiento de Barcelona.
- GORE, Ch. (1984)., Regions in question. Space, Development Theory and Regional Policy. Methuen. Londres.
- GRANADOS, V. y SEGUI, V. (1989), "La crisis de las políticas regionales: un problema teórico" en Revista de Estudios Regionales, 21, 2ª época, mayo-agosto.
- GREFFE, X. (1984), Les PME creent-elles des emplois?. Economica. Existe traducción al español en Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Col. Informes, 1987.
- GREFFE, X. (1987), Politique Economique. Economica. Paris
- GUIGOU, J.L. (1983), "Les interventions économiques des collectivités locales" en RERU, 5.
- GUIGOU, J.L. (1983), " Une nouvelle organisation spatiale du développement" en PLANQUE (ed.)
- HERVE, M. (1986), " Potentialites et freins du développement local" en Revue française de Finances Publiques. N^o special colloque Finances communales et decentralisation, 13.
- HIRSCHMAN, A. (1958), The strategy of Economic Development. Yale, U.F.
- HUILLET, C. (1985), " La capacidad de la Administración Pública en el desarrollo económico local" en SIAR. Santiago de Compostela.
- HICKS, J.R. (1959), Ensayos sobre economía mundial. Tecnos,

Madrid, 1966.

- ISARD, W. (1960), Métodos de análisis Regional Ariel.
- ISARD, W y T. REINER (1961), "Regional and National Economic Planning" en Regional Economic Planning de ISARD y CUMBERLAN (ed.) OCDE, París.
- ITUR (1987), Áreas rurales con capacidad de desarrollo endógeno. MOPU, Madrid.
- JACOBS, J. (1969), The economy of cities. Random House. N.Y.
- JACOBS, J. (1984), Cities and the wealth of nations. Random House. N.Y. Existe traducción en Ariel, Las ciudades y la riqueza de las naciones (1986).
- JAUMANDREU, J. (1986), "El empleo en la industria: destrucción de puestos de trabajo, 1973-82" en Papeles de Economía, 26.
- KALDOR, N. (1970), "The case for regional policies" en Scottish Journal of Political Economy. November.
- KUKLINSKI, A. (ed.) (1972), Growth Poles and Growth Centres in Regional Planning. Mouton, La Haya.
- KUKLINSKI, A. (1987), "Políticas regionales: Experiencias y perspectivas" en Estudios Territoriales, 23, p.p. 201-219.
- KUZNETS, S. (1955), "Hacia una teoría del crecimiento económico" en Crecimiento económico y estructura económica. Gustavo Gili. Barcelona (1970) p.p. 9-110.
- LAFUENTE, A. y PEREZ SIMARRO, R. (1988), "Balance y perspectivas de las ZUR" en Papeles de Economía, 35, p.p. 219-234.
- LAFUENTE, A. (1988), "PIME, creació d'empreses i ocupació" en Revista Econòmica de Catalunya, 9, p.p.66-72.
- LANDABURU, E. (1988), "La política regional de la comunidad" en Papeles de Economía, 35.
- LASUEN, J.R. (1976), Ensayos sobre economía regional y

urbana. Ariel.

- LAZARO, L. (1977), " Materiales para una teoría del desarrollo regional" en ICE ,526-527.
- LAZARO, L. (1988), " Transición y cambio en la política regional española" en ICE semanal, 2122.
- LEO, P.Y. (1983), " Les nouvelles formes de la mobilite des industries en France" en PLANQUE (ed.)
- LLORENS, J.L. (1984), "El desarrollo industrial en Guipúzcoa:el modelo cooperativo de Mondragón" en Estudios Territoriales, 13-14, p.p.77-89.
- LLORENS URRUTIA (1985), " Política regional y desarrollo endógeno" en SIAR 85. Santiago de Compostela.
- MALECKI, J. (1980), " Corporate organization of R&D and the location of technological activities" en Regional Studies, p.p.219-235.
- MALECKI, J. (1981), " Science, Technology and Regional Economic Development: Review and Prospects" en Research Policy ,10, p.p. 313-334.
- MALIZIA, E. (1985), Local economic development. A guide to practice. Praeger.
- MARAGALL, P. (1986), Les iniciatives locals d'ocupació a Europa. Conferencia pronunciada en el Club "Catalunya i Futur". Ayuntamiento de Barcelona.
- MARCUM, J. (1986), " Experience in OCDE countries with regard to science parks as a means to regional and local development". Conferencia sobre innovación y creación de empleo. CMB y OCDE, 8 y 9 de Septiembre.
- MARMOLEJO, C. (1987), " El capital riesgo en Estados Unidos y Europa" en Papeles de economía.
Suplementos sobre el sistema financiero

- MARQUAND, J. (1980), Le rôle des activités tertiaires dans la politique régionale: analyse comparative. Commission des Communautés Européennes. Documentation interne n^o 7 sur la politique régional.
- MARSHALL, J.N. (1985), " Business services, the regions and regional policy" en Regional Studies, 19.4, p.p.353-363.
- MARTI PELLON, J. (1987), " Apéndice gráfico y bibliográfico sobre los mercados de capital riesgo" en Papeles de Economía. Suplementos sobre el sistema financiero ,20.
- MARTI PELLON (1987), " La oferta de capital riesgo (venture capital) en España en 1986" en ICE ,651, Noviembre.
- MARTI PELLON (1988), " Las actividades de las sociedades y fondos de capital riesgo en España durante 1987" en ICE ,662, p.p. 137-165.
- MARTIN MATEO, R. (1985), " Tecnourbanismo" en CEUMT, 89-90, Agosto-septiembre, p.p. 27-31.
- MATA, E.J. (1988), "Los incentivos económicos regionales en España" en Papeles de Economía, 35, p.p. 277-292.
- MEYER-KRAHMER, F. (1985), " Innovation behaviour and Regional Indigenous Potential" en Regional Studies ,19.6, p.p.523-534.
- MOLINI, F y J. CASTANYER (1987), " Planeamiento territorial. Administración pública y nuevas tecnologías" en Estudios Territoriales, 23, p.p. 29-43.
- MOORE, B. and R. SPIRES (1987), Les parcs scientifiques et les complexes de haute technologie en liaison avec le développement régional. OCDE
- MORISON, H. (1987), The regeneration of local economies.

Clarendon Press, Oxford.

- MURET, NEUSCHWANDER, SIBILLE (1983), L'économie et les emplois. Syros.
- MUZELLEC, R. (1986), "Developpement local et autonomie de gestion des collectivites locales" en Revue française de Finances Publiques. N^o special colloque Finances communales et decentralisation, 13, p.p. 39-50.
- MYRDAL, G. (1957), Teoría económica y regiones subdesarrolladas. FCE. Méjico.
- NIJKAMP, P. (1982), "Una perspectiva de la Ciencia Regional" en Cuadernos económicos de ICE, 20, p.p. 7-15.
- NORTH, D.C. (1955), "Location Theory and Regional Economic Growth" en Journal of Political Economy. June, p.p. 243-258.
- NURKSE (1953), Problemas de formación de capital en los países insuficientemente desarrollados. FCE, Méjico 1973.
- OCDE (1977), Les politiques regionales: perspectives actuelles. Paris.
- OCDE (1979), Rapport sur le rôle des stimulants a l'industrie dans le developpement regional. Paris.
- OCDE (1982), L'innovation dans les petites et moyennes entreprises. Paris.
- OCDE (1982), L'innovation dans les petites et moyennes entreprises: Rapports analytiques. Paris.
- OCDE (1986), Les initiatives locales de creation d'emplois: la necessité de l'innovation, de l'information et d'une technologie adaptée. Doc. SME/ILE/86.20.
- OCDE (1987), De nouveaux rôles pour les autorités locales. Initiatives locales de creation d'emplois.

- OCDE (1987), Les parcs scientifiques et les complexes de haute technologie en liaison avec le developpement regional. Paris.
- OLLIVAUX (1985), La décentralisation: La region et l'aménagement du territoire. ADELS 6.
- PANIZO, F. y RAMIREZ, R. (1988), "Las SODI como instrumento de la promoción empresarial" en Papeles de Economía, 35, p.p.235-250.
- PDES (1987), Iniciativas locales de empleo en Barcelona. La intervención de los Agentes de Desarrollo Local. Ayuntamiento de Barcelona.
- PEAT MARWICK (1987), El capital riesgo en 1986.
- PEREZ GARCIA, A. (1987), "Estrategias de desarrollo endógeno: Reflexiones sobre el caso español". Conferencia de autoridades regionales y locales de Europa. Consejo de Europa. Valencia, 28-30 Abril.
- PERRIN, J.C. (1983), "Contribution a une theorie de la planification decentralisée" en PLANQUE (Ed.).
- PERRoux, F. (1955), "Note sur la notion de pôle de croissance" en Economie Appliquée, 7, p.p. 307-320.
- PIATIER, A. (1981), Decentralisation et partage du pouvoir en les interventions economiques des collectivites locales. Col. Gral. LITEC.
- PIATIER, A. (1987), "Les innovations transsectorielles et la transformation des entreprises". Conferencia Europea sobre el entorno regional para la innovación y la tecnología. 25-26 Febrero. ESADE.
- PLANQUE, B. (1983), "Une nouvelle organisation spatiale du developpement" en PLANQUE (Ed.).
- PLANQUE, B. (1983) (Ed.), Le developpement decentralisé: Dynamique spatiale de l'economie et

- planificación regional. Col. Gral.
LITEC 16. Paris.
- PLANQUE, B. (1983), Innovation et developpement regional.
Economica.
- PLANQUE, B. (1984), " Technologies nouvelles et
reorganisation spatiale" en Crise et
Space AYDALOT (ed.)
- Prensa diaria: Diari de Barcelona
El Pais
El Periódico de Catalunya
Cinco Dias.
- PUJADAS, R. (1986), L'industria en un medi descentralitzat.
Tesis doctoral. Fac. CCEE. Barcelona.
- REIJNEN (1983), Rapport sur les pouvoirs locaux et regionaux
face au defi du chômage. Conseil de
l'Europe. PL(18)9. Strasbourg.
- RICHARDSON, H.W. (1969), Elements of Regional Economics.
Penguin Books. Existe traducción al
español Elementos de Economía Regional,
1975.
- RICHARDSON, H.W. (1969), Regional economics. Es una primera
versión del posterior Regional economics
Location theory, urban structure and
regional change. Existe traducción en
Vicens Vives, 1973.
- RICHARDSON, H.W. (1973), Regional Growth Theory. Mac Millan.
London. Existe traducción al español en
Pirámide, 1977.
- RICHARDSON, H.W. (1975), " Regional Growth Theory: a reply to
von Böventer" en Urban Studies.
February.
- RICHARDSON, H.W. (1978), Regional and Urban Economics.
Penguin Books, Harmondsworth. Existe
traducción en Alianza Editorial, 1986.
- RIO GOMEZ, C. del (1987), " Los servicios a las empresas: una
explicación del crecimiento del sector

- terciario" en Economistas ,29,
extraordinario.
- RIO GOMEZ, C. del (1988), " Dinámica y distribución espacial de los servicios en España entre 1960 y 1985" en Papeles de Economía ,34, p.p. 454-481.
- ROBERT, J. (1982), Mobilising the indigenous potential of disadvantaged regions. a new dimension of regional planning. Council of Europe. Study Series n^o 4. Strasbourg.
- RODRIGUEZ SAIZ et al.(1986), Política económica regional. A.U. Textos 103.
- ROIG, J. (1984), Dossier de temes econòmics-industrials a la CMB. Direcció de Serveis de programació i finances. CMB. Juny.
- ROIG, J. (1985) Noves tendències de localització i línees d'actuació en el cas de la CMB. II trobada d'economistes italo-espanyols. Sant Feliu de Guixols, 3,4 i 5 Octubre.
- ROIG, J. (1985), " El rol de las administraciones locales en la política de reconversión y reanimación económicas" en CEUMT, 89-90, Agosto-septiembre.
- ROIG, J. (1986), Un proyecto de parque científico. CMB. Doc. JRM/r1.
- ROMANS, J.T. (1965), Capital exports and growth among U.S. Regions, Middletown, W.U.P.
- ROS HOMBRAVELLA, J. (1987), Materiales de política económica Dikos-Tau.
- RUFFIEUX, B. (1987), " Le recherche et la formation comme facteurs de developpement économique local. Les technopoles." Jornadas La ciudad como instrumento de recuperación económica y creación de empleo. Vitoria.
- SABEL, Ch. F. (1982), Work and Politics, the division of

- Labour in Industry. Cambridge. U.P.
- SACHS, I. (1980), Strategies de ecodeveloppement. Les Editions Ouvrieres, Paris.
- SAENZ DE BURUAGA, G. (1977), "Teorías de crecimiento regional (un resumen)" en ICE, 526-527.
- SAENZ DE BURUAGA, G. (1982), "De la ciencia a la política regional. El caso de los conflictos interregionales" en Cuadernos Económicos de ICE, 20, p.p.22-35.
- SAENZ DE BURUAGA, G. (1983), Los incentivos regionales en Europa y en España. Ministerio de Economía, Madrid.
- SAENZ DE BURUAGA, G. (1984), "Planificación regional de la tecnología y potencial endógeno" en ICE, 606, febrero, p.p.109-120.
- SAENZ DE BURUAGA, G. (1987), "Política regional" en Política Económica de España. Coord. L.Gámir. Alianza.
- SCHUMPETER, J. (1962), Capitalism, Socialism and Democracy. N.Y. Harper Torch Books. Edición española en Orbis.
- SHAPERO, A. (1981), "Entrepreneurship: Key to self-renewing economies" en Commentary, 5, april, p.p.19-23.
- SIEBERT, H. (1969), Regional economic Growth. Theory and Policy. International Textbook, Scranton.
- STILWELL, J.B. (1972), Regional economic policy. The Mac Millan Press Ltd. Existe versión española La política económica regional, 1973, Mac Millan Vicens Vives.
- STÖHR, W.B. and TÖDTLING, F. (1977), "Spatial equity-some Anti-theses to current Regional Development Doctrine" en Papers of Regional Science Association, 38, p.p. 33-53. Existe traducción en la revista

de Estudios Regionales, 1, 1978,
p.p. 159-184

STÖHR, W.B. and D.R.F. TAYLOR (1981), Development from above or below?. The dialectics of Regional Planning in Developing Countries. Chichester, John Wiley.

STÖHR, W.B. (1984), "La crise économique demande-t-elle de nouvelles stratégies de développement régional?" en Crise et espace de P. AYDALOT (Ed.). Economica.

STÖHR, W.B. (1987), "Innovación regional tecnológica e institucional. La política japonesa en relación a las tecnópolis" en Estudios Territoriales, 23, p.p. 29-43.

STÖHR, W.B. (1987), "El desarrollo económico regional y la crisis económica mundial" en Estudios Territoriales, 25, p.p. 15-24.

SUBIRATS, J. y R. Gomà (1988) Economía y concertación en el ámbito local. Comunicación presentada a la ponencia n^o 3 del Segundo Congreso de Economistas de Cataluña. Barcelona.

TAYLOR, M. and N. THRIFT (1983), "Business organization, segmentation and location" en Regional Studies, 17.6, p.p. 445-465.

THOMPSON, W.R. (1965), A preface to Urban Economics. Baltimore, Johns Hopkins Press.

TIEBOUT, C.M. (1956), "Exports and Regional economic Growth" en Journal of Political Economy, April, p.p. 106-109.

TODD, G. (1984), Creating new Jobs in Europe. The Economist Intelligence Unit. Special report n^o 165.

UDINA, T. (1988), Viveros de empresa: la experiencia internacional. Cuadernos ILE n^o 6. PDES. Ayuntamiento de Barcelona.

U.S. SMALL BUSINESS ADMINISTRATION (1984), The State of

Small Business, Unites States Government
Printing Office, Washington D.C.

- VAZQUEZ BARQUERO, A. (1984), " El Estado frente a los
problemas de desarrollo local" en
Estudios Territoriales ,13-14.
- VAZQUEZ BARQUERO, A. (1984), " La política regional en
tiempos de crisis. Reflexiones sobre el
caso español" en Estudios Territoriales
15-16.
- VAZQUEZ BARQUERO, A. (1984), " Desarrollo con iniciativas
locales en España" en ICE,609, mayo p.p.
57-69.
- VAZQUEZ BARQUERO, A. (1986), " El cambio del modelo de
desarrollo regional y los nuevos
procesos de difusión en España" en
Estudios Territoriales ,20.
- VAZQUEZ BARQUERO, A. (1987), " El desarrollo endógeno y la
estrategia de desarrollo local en
España" en Seminario sobre El papel de
las instituciones locales en el apoyo de
la actividad económica. Universidad del
Pais Vasco. San Sebastián, 2,3 y 4 de
Julio (mimeo).
- VAZQUEZ BARQUERO, A. (1988), Desarrollo local. Una
estrategia de creación de empleo.
Pirámide. Madrid.
- VILLAMUERA, F. (1985), " La experiencia de Ubrique en materia
de comercialización de productos
locales" en SIAR 85. Santiago de
Compostela.
- V.V.A.A. (1979), L'intervention des collectivites locales en
matiere d'economie et d'emploi.N^o
197-198.
- V.V.A.A. (1987), " Decentralisation and Local Government" en
Oxford Review of Economic Policy, 3,2,
summer.

- V.V.A.A. (1987), Les comunitats autònomes i els governs locals. Diputació de Barcelona.
- V.V.A.A. (1987), El proceso de formulación de las políticas de Desarrollo Local. La experiencia española. MOPU.
- WADLEY, D. (1986), Reestructuration regionale. Analyse, principe d'action et prospective. OCDE.
- WADLEY, D. (1988), "Estrategias de desarrollo regional" en Papeles de economía, 35, p.p. 96-114.
- WATERS (1983), Le rôle des autorités locales dans le développement économique et la création d'emplois. ILE 83/11. OCDE.
- WEAVER, C. (1979), Rethinking the Regional Question. A workable Response to Industrial Decline. School of Architecture and Urban Planning. University of California.
- WEAVER, C. (1983), "Le développement par la base: vers un doctrine du développement territorial" en FLANQUE (Ed).
- WERTHEIM, W.I. (1968), "Dual Economy" en International Encyclopedia of the Social Sciences, 4.
- WILMER, S.P. and B. BOURDILLON (Eds.) (1985), Managing the local economy: Planning for employment and economic development. Geo Books, Norwich.
- WINFREY, J.C. (1980), Hacienda Pública. IEF. Madrid.
- WOOD, P.A. (1986), "The Anatomy of Job Loss and Job Creation: Some speculations on the role of the "Producer Service" sector" en Regional Studies, 20.1, p.p. 37-46.
- YOUNG, K. and Ch. MASON (Ed.) (1983), Urban economic development. New roles and relationships. Public Policy and Politics. Mac Millan Press Ltd.
- YUILL, D; ALLEN, K. y HULL, C. (1980), Regional Policy in EC. The role of Regional Incentives.

Croom Helm Ltd. Londres.

ZANCADA, F. (1987), " Problemática actual del Capital riesgo:
enfoque financiero" en Papeles de
Economía Suplementos sobre el Sistema
Financiero, 20.