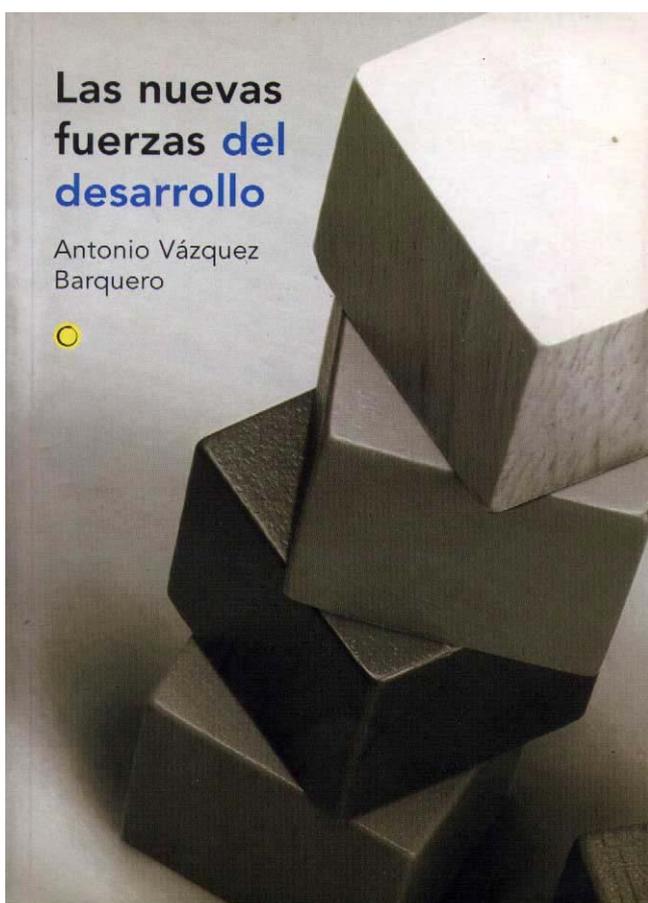


# Las nuevas fuerzas del desarrollo

Antonio Vázquez Barquero



Antoni Bosch Editor  
Barcelona, 2005

ISBN: 84-95348-16-0

Este material se utiliza con fines  
exclusivamente didácticos

---

## CONTENIDO

Prefacio.....	XI
1. Globalización, pobreza y desarrollo.....	1
1.1 Globalización e integración económica.....	2
1.2 Diversidad económica y territorial.....	5
1.3 Desigualdad y pobreza.....	10
1.4 La respuesta local a los desafíos globales.....	13
1.5 Las organizaciones internacionales y el desarrollo local.....	18
2. Desarrollo endógeno.....	23
2.1 Desarrollo, un concepto en evolución.....	24
2.2 El fundamentalismo del capital.....	28
2.3 El “descubrimiento” de la innovación.....	33
2.4 Los mecanismos del desarrollo endógeno.....	38
2.5 El cambio en las políticas de desarrollo.....	41
3. La organización flexible de la producción.....	47
3.1 Las redes de empresas.....	48
3.2 Creación y desarrollo de empresas.....	52
3.3 Distritos industriales.....	57
3.4 Gran empresa y desarrollo endógeno.....	61
3.5 Alianzas estratégicas.....	64
3.6 Desarrollo en red.....	67
4. La difusión de las innovaciones y el conocimiento.....	71
4.1 La innovación, un fenómeno económico y empresarial.....	72
4.2 La evolución endógena de la tecnología.....	75
4.3 La difusión y las redes de innovación.....	79
4.4 Entornos innovadores.....	84
4.5 Los procesos de innovación en los sistemas productivos.....	88
4.6 Desarrollo del conocimiento.....	91
5. Desarrollo urbano del territorio.....	95
5.1 La ciudad, espacio del desarrollo.....	96
5.2 Las ciudades de los nuevos espacios industriales.....	100
5.3 Las ciudades de servicios de la economía globalizada.....	104
5.4 De la jerarquía urbana a la red de ciudades.....	106
5.5 Infraestructuras para el desarrollo.....	110
5.6 Desarrollo sostenible de las ciudades.....	113
6. Cambio y adaptación de las instituciones.....	117
6.1 Desarrollo económico y cambio institucional.....	118
6.2 Confianza y cooperación.....	122
6.3 La coordinación de las acciones y estrategias.....	128
6.4 La gobernación del desarrollo.....	130
6.5 Desarrollo negociado entre los actores.....	136
7. Desarrollo sostenible de la economía.....	141
7.1 El concepto de desarrollo endógeno.....	142
7.2 La interacción de las fuerzas del desarrollo.....	145
7.3 La sinergia de las fuerzas del desarrollo.....	151
7.4 La política de desarrollo endógeno.....	153
7.5 Un debate que continúa.....	159
Bibliografía.....	163
Índice analítico.....	173

## 2. DESARROLLO ENDÓGENO

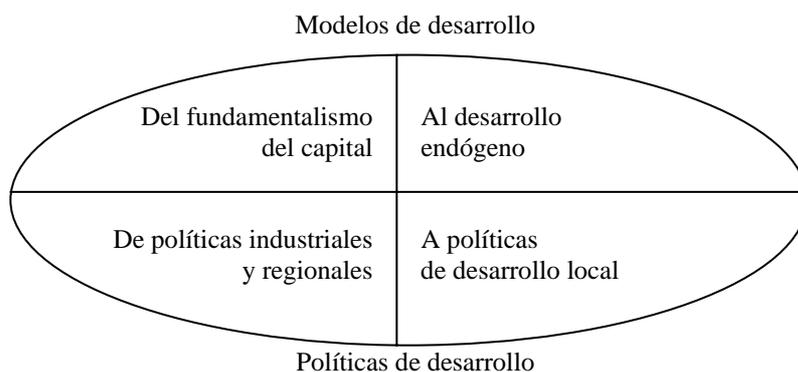
La conceptualización del desarrollo económico evoluciona y se transforma a medida que lo hace la sociedad, a medida que los países, regiones y ciudades tienen que dar solución a nuevos problemas, a medida que las innovaciones y el conocimiento se difunden por las organizaciones económicas y sociales. Así sucedió con el planteamiento de Adam Smith y los clásicos a partir del último tercio del siglo XVIII, en plena revolución industrial y en el momento en que se produce la formación y expansión de los mercados nacionales; así sucedió con Schumpeter a principios del siglo XX, cuando las invenciones y las innovaciones transformaron la economía manufacturera dando lugar a una profunda reestructuración de la actividad productiva, y la integración económica se consolidó con el aumento del comercio internacional, la intensificación de los flujos de capitales y la expansión de las empresas multinacionales.

En el último cuarto del siglo XX la cuestión emerge de nuevo, en una nueva fase del proceso de formación e integración de los mercados y la irrupción de las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones. En el centro de la reflexión teórica está, como en el pasado, la cuestión del aumento de la productividad y los mecanismos que favorecen los procesos de crecimiento y cambio estructural de las economías, como le gustaba decir a Simon Kuznets. En las teorías actuales del desarrollo económico, la acumulación de capital y la innovación tienen un papel central en la explicación de los procesos de desarrollo.

Pero, la piedra angular de la explicación actual del desarrollo a largo plazo reside en las fuerzas que, interactuando, generan efectos multiplicadores de la inversión; es decir, aquellos mecanismos, ocultos en la “caja negra” del desarrollo, que transforman los impulsos de la inversión en crecimiento sostenido de la renta y el empleo, y dan lugar a economías en el sistema productivo y a rendimientos crecientes de los factores de producción.

### 2.1 Desarrollo, un concepto en evolución

Los nuevos hechos que caracterizan la esfera internacional a partir de los años ochenta, como son la caída del muro de Berlín, el reconocimiento de la mayor eficacia de la economía de mercado y la generalización de la integración económica, han generado un estado de opinión favorable al cambio de la noción de desarrollo económico y a proponer conceptualizaciones más operativas, que permitan comprender mejor la dinámica de la realidad económica para ser más eficaces en las políticas y las actuaciones.



**Figura 2.1. La búsqueda del desarrollo económico**

El fuerte proceso de integración económica que caracteriza el periodo que va desde 1870 a 1914 dio pie a dos interpretaciones del desarrollo: la de Schumpeter que en el otoño de 1911, cuando la anterior fase de globalización llegaba a su momento más álgido, publica en alemán su libro *Teoría de Desarrollo Económico*, y propone que el empresario y la innovación son las fuerzas del desarrollo económico; y la de los economistas soviéticos de los años veinte que, en plena depresión, consideraban que el crecimiento es proporcional a la inversión en bienes de equipo, interpretación que, como dice Easterly (2003, p. 29) habría inspirado el pensamiento de los economistas desde los años cincuenta a los años noventa.

Después de la Segunda Guerra Mundial, a pesar de que estaba muy difundido entre políticos, economistas de organizaciones internacionales y profesores de universidad, el síndrome de que el “sistema

soviético era superior al de los países de economía de mercado en su concepción del desarrollo industrial”, se fue creando un cuerpo de doctrina diferenciado del desarrollo económico de la mano, entre otros, de Abramovitz (1952), Arrow (1962), Kuznets (1966), Lewis (1954) y Solow (1956). Esencialmente esta conceptualización del desarrollo se refiere a procesos de crecimiento y cambio estructural que persiguen satisfacer las necesidades y demandas de la población y mejorar su nivel de vida y, en concreto, se proponen el aumento del empleo y la disminución de la pobreza. El objetivo de los países consiste, por lo tanto, en conseguir mejorar el bienestar económico, social y cultural de poblaciones concretas, estimulando el aumento de la competitividad de la economía y de las empresas en los mercados internacionales.

Para lograrlo se precisa aumentar la productividad en todos los sectores productivos, es decir aumentar la producción en las actividades agrarias, industriales y de servicios, utilizando la misma o menor cantidad de trabajo. Esta mejora en los rendimientos de los factores productivos es la que permite diversificar la producción y satisfacer las nuevas demandas de productos manufacturados y de servicios. Por ello, cuando se analiza la evolución de la estructura productiva de una economía se observa, generalmente, que las actividades industriales y de servicios van adquiriendo cada vez mayor importancia. Pero este fenómeno es tan sólo un síntoma de que el sistema productivo está cambiando, lo realmente relevante, desde el punto de vista del desarrollo, es el aumento de la productividad y la ampliación y diversificación continua de los bienes y servicios producidos.

El aumento de la productividad depende de cómo se combinan el trabajo y los demás factores productivos, en función de los bienes de equipo, la maquinaria y los métodos de producción que se utilizan en el proceso productivo, que son los mecanismos a través de los que se introduce el conocimiento y se aplica la energía. A este proceso los sociólogos le suelen denominar modo de desarrollo. Se trata, en última instancia, de la aplicación del conocimiento tecnológico que realizan los trabajadores para generar el producto final, utilizando las materias primas y los bienes de equipo existentes y disponibles.

En resumen, el aumento a largo plazo de la producción (per cápita) es posible gracias a la aplicación de innovaciones tecnológicas en el proceso productivo. Los cambios tecnológicos permiten la introducción de nuevas combinaciones de factores productivos, las cuales producen el aumento de la productividad del trabajo y esto, a su vez, genera el crecimiento de la renta.

El inicio de la nueva fase de integración económica, a partir de los años ochenta, plantea un nuevo escenario para el desarrollo, ya que se acepta la inoperancia de los modelos de crecimiento inspirados en el fundamentalismo del capital no sólo porque la descomposición de la Unión Soviética y la caída del muro de Berlín pusieron en evidencia la superioridad de la economía de mercado sobre la economía planificada, sino también porque las políticas que se ejecutaron en muchos de los países en desarrollo, apoyadas por los programas de ayuda internacional de los países desarrollados y de las organizaciones internacionales, fueron un gran fracaso (Boone, 1996; Hudson, 2004).

A partir de los años ochenta reverdece el pensamiento de Schumpeter y de todos aquellos que habían contribuido en los años de posguerra a crear lo que Krugman ha denominado la Gran Teoría del Desarrollo. Entre los diferentes enfoques que han ido surgiendo durante los últimos veinte años, ha tenido una gran importancia la revitalización del pensamiento de Solow de la mano de la nueva generación de pensadores encabezados por Romer y Lucas, que el propio Solow (1994) reconoce. Al mismo tiempo, desde los inicios de los años ochenta surge un enfoque, que podemos denominar desarrollo endógeno, que considera el desarrollo como un proceso territorial (y no funcional), que se apoya metodológicamente en el estudio de casos (y no en el análisis “cross-section”) y que considera que las políticas de desarrollo son más eficaces cuando las realizan los actores locales (y no las administraciones centrales).

Giorgio Fuà (1994), intelectualmente ligado a Abramovitz, sostiene que la capacidad de desarrollo de una economía depende, sin duda, de las fuentes inmediatas del crecimiento como son la dimensión de la población activa, el número de horas trabajadas y la disponibilidad de bienes de equipo y de capital social. Pero, lo realmente decisivo para el desarrollo sostenible y duradero son los factores que Fuà denomina estructurales, como son la capacidad empresarial y organizativa, la cualificación e instrucción de la población, los recursos medioambientales y el funcionamiento de las instituciones. Como demuestran los casos de Argentina, Nigeria y Venezuela, no es suficiente con tener abundancia de recursos naturales y humanos, ya que si los recursos se agotan, la capacidad empresarial se debilita, la tecnología se vuelve obsoleta o el modelo político e institucional se deteriora, entonces no es posible alcanzar los niveles de desarrollo esperados y la economía puede, incluso, entrar en un proceso de crecimiento negativo y de destrucción del capital físico y de pérdida del capital humano. Los ejemplos de Zambia, Jamaica, Mauritania y Zimbabue muestran, por su parte, que los altos niveles de inversión (y la ayuda exterior consiguiente) no dieron los resultados esperados en términos de crecimiento a largo plazo, como sostiene Easterly (2003).

Philippe Aydalot (1985), un seguidor de Perroux y Schumpeter, añade que los procesos de desarrollo tienen tres rasgos fundamentales. Uno, de carácter instrumental, que se refiere al hecho de que los actores del desarrollo sean organizaciones productivas flexibles, como ocurre con las pequeñas y medianas empresas, capaces de superar las rigideces de las grandes organizaciones, léase de las grandes empresas con organizaciones jerárquicas (del tipo fordista), con lo que se conseguiría unos mejores resultados del sistema, sobre todo en tiempos de respuesta a los cambios del entorno y del mercado. El segundo, de carácter más estratégico, defiende la diversidad en las técnicas, en los productos, en los gustos, en la cultura y en las políticas, lo que facilita la apertura de múltiples caminos de desarrollo para los diversos territorios, según las potencialidades de cada uno ellos. El último rasgo, de carácter más operativo, plantea que los procesos de desarrollo son la consecuencia de introducir innovaciones y conocimiento a través de las inversiones de los actores económicos, un proceso de carácter territorial, ya que se produce como consecuencia de las redes que se forman en los entornos en los que las empresas están insertas; es decir, gracias a la interacción de los actores que integran lo que Aydalot denomina entorno innovador

Este enfoque permite percibir que el desarrollo no es concentrado sino que está difuso en el territorio, como argumenta Giacomo Becattini (1979), un estudioso de Marshall. El empresario (tanto individual como colectivo) desempeña un papel singular en los procesos de desarrollo que lo convierten en el principal motor del crecimiento y cambio estructural, debido a su capacidad creadora y carácter innovador (Fuà, 1983). Pero, Fuà y Becattini añaden que las empresas no son entidades aisladas que intercambian productos y servicios en mercados abstractos, sino que están localizadas en territorios concretos y forman parte de sistemas productivos firmemente integrados en la sociedad local. Es decir, la sociedad se autoorganiza con el fin de producir bienes y servicios de forma más eficiente y dando lugar a los distritos industriales, sistemas de pequeñas y medianas empresas, que hacen aflorar las economías de red en el territorio, lo que contribuye al desarrollo de la economía.

John Friedman y Walter Stöhr amplían esta visión y abordan el desarrollo y la dinámica de los sistemas productivos desde una óptica territorial, dando una gran importancia a las iniciativas de los actores locales, a través de sus decisiones de inversión y de la participación en la formulación y ejecución de las políticas (Friedman y Weaber, 1979). Asimismo, señalan que el progreso económico de un territorio sólo es posible cuando las empresas y los demás actores del territorio interactúan entre sí, se organizan y realizan sus inversiones dirigidas a desarrollar la economía y la sociedad local. Siguiendo esta línea de razonamiento abogan por estrategias de “desarrollo desde abajo”, que permitan movilizar y canalizar los recursos y las capacidades del territorio (Stöhr y Taylor, 1981). En este sentido, Arocena (1995) indica que el desarrollo endógeno es un proceso en el que se integran los aspectos económicos y sociales.

Boisier (2003) sintetiza algunos de los rasgos que caracterizan a la “endogeneidad”, según la visión territorial del desarrollo. En primer lugar señala que la “endogeneidad” se entiende como la capacidad del territorio para ahorrar e invertir los beneficios generados por su actividad productiva en el propio territorio y promover el desarrollo diversificado de la economía; además, la “endogeneidad” se refiere a la capacidad del territorio para estimular e impulsar el progreso tecnológico del tejido productivo a partir del sistema territorial de innovación; por otro lado, la “endogeneidad” se entiende como la capacidad de las ciudades y regiones para adoptar su propia estrategia de desarrollo y llevar a cabo las acciones necesarias para alcanzar los objetivos que la sociedad se ha marcado, lo que está asociado a los procesos de descentralización. Por último, Boisier sostiene que todo ello sólo es posible cuando existe una cultura de identidad territorial que permite potenciar la competitividad de las empresas y de la economía local estimulando los activos intangibles (como son las marcas, los derechos de propiedad, la denominación de origen, la calidad organizativa).

## **2.2 El fundamentalismo del capital**

La noción de desarrollo, como hemos visto, tiene profundas raíces en la teoría del crecimiento económico, que después de haber estado fuera del interés de la corriente principal de los economistas durante más de un siglo, con las excepciones de Marx y de Schumpeter, toma un nuevo impulso al acabar la Segunda Guerra Mundial. La revitalización de la teoría del crecimiento económico se produjo como consecuencia de la sensibilidad a los problemas del desempleo y de la inestabilidad económica en los países desarrollados después de la guerra y del interés en los países menos desarrollados por alcanzar los niveles de bienestar de los países avanzados a los que habían estado sometidos durante el periodo colonial que acababa de concluir (Fei y Ranis, 1997).

### *i) Acumulación de capas y crecimiento económico*

El modelo de Harrod sirvió de punto de referencia para las políticas encaminadas a dinamizar los procesos de cambio estructural hasta bien entrados los años setenta. Harrod y sus seguidores argumentan que el ahorro y la inversión son las formas que toma el proceso de acumulación de capital. Se puede convenir que la parte de la renta generada en una economía que no se dedica al consumo constituye el ahorro del sistema productivo. La aplicación de este ahorro a la adquisición de maquinaria y bienes de equipo en actividades e industrias más rentables, incrementaría la productividad y, por lo tanto, la producción y la renta.

Según Harrod (1939, 1948), el crecimiento de la producción y de la renta exige un aumento en el stock de capital a través de las nuevas inversiones. Si se acepta una relación capital/producto fija ( $k = k^*$ ), dada por el estado de la tecnología, se puede decir que el aumento de la inversión produciría el aumento del Producto Nacional Bruto.

Aceptando también que el ahorro es una proporción fija de la renta ( $Y$ ) y que la nueva inversión está determinada por el nivel de ahorro, puede construirse un modelo sencillo de crecimiento en el que la tasa de crecimiento del producto interior ( $g$ ) está directamente relacionada con la tasa de ahorro ( $s$ ) e inversamente relacionada con la relación capital/producto; es decir tiene una relación directa con la productividad del capital.

$$g = s/k$$

Bajo la hipótesis suplementaria de que todos los beneficios ( $B$ ) se ahorran y de que todos los salarios se gastan en bienes de consumo, es decir si  $s = B/Y$ , se seguiría que la tasa de beneficios sobre el capital sería igual a la tasa de crecimiento del capital y a la tasa de crecimiento de la producción.

Así pues, para que una economía crezca, debe de ahorrar e invertir una porción de su renta; cuanto más ahorre (e invierta) más rápidamente crecerá. Pero, la tasa actual a la que puede crecer para cada nivel de ahorro, depende de lo productivas que sean sus inversiones. Por otro lado, la tasa de crecimiento de la producción (y de la renta), y por lo tanto del empleo, está limitada por la tasa de crecimiento del capital (es decir, por la tasa de beneficios). Así pues, el estímulo a la inversión y al aumento de la renta y del empleo vendría determinado por la rentabilidad financiera del capital inmovilizado.

Ahora bien, como dice Harrod, la senda de crecimiento determinada por el crecimiento de la producción no implica que se produzca pleno empleo de los factores productivos. A largo plazo, la expansión de la producción tiene un límite máximo dado por la tasa de crecimiento permitida por el incremento de la población (tamaño de la fuerza de trabajo), la acumulación de capital, las mejoras tecnológicas (el estado del conocimiento técnico), la dotación de recursos naturales, etc., que Harrod (1939, p. 30) denomina tasa natural del crecimiento y que, de forma simplificada puede expresarse como igual a la tasa de crecimiento del empleo ( $I$ ) y al progreso técnico ( $t$ ). Así pues, el crecimiento equilibrado de pleno empleo tan sólo podría darse cuando la tasa de crecimiento es igual al crecimiento del empleo y al progreso tecnológico, pero dado que Harrod supone que  $s$ ,  $k$ ,  $I$ ,  $t$ , evolucionan independientemente, la igualdad tan sólo se produciría accidentalmente.

Esta conclusión implica que no se garantiza ni la estabilidad del crecimiento económico, ya que las empresas pueden invertir más o menos del nivel de ahorro de la economía, ni el pleno empleo, ya que el crecimiento de la economía puede situarse por debajo del crecimiento natural (lo que genera paro) o tender a crecer por encima (inflación). Sin embargo, como señalan Lasuén y Aranzadi (2002), esta conclusión abre el camino a la intervención del estado a través de la política económica, utilizando la inversión pública y la política monetaria de tipos de interés para neutralizar los efectos del ciclo económico en las economías desarrolladas. En el caso de los países en desarrollo el gobierno intervendría, sobre todo, para aumentar el ahorro cuando es insuficiente para alcanzar el crecimiento necesario de la productividad que permita el aumento de la renta y el empleo.

### *ii) El éxito del modelo de Harrod-Domar*

El modelo de Harrod tuvo un éxito notable dado que inspiró las políticas de reestructuración de las economías europeas de la posguerra y, sobre todo, porque las comisiones de planificación que surgieron entonces en gran parte de los países en desarrollo, se apoyaron en sus conclusiones para lanzar las políticas de promoción del crecimiento que les permitieran reducir las diferencias que les separaban de los países desarrollados.

La propuesta de Harrod aparece frecuentemente en la literatura económica (Ray, 2002) como el modelo de Harrod-Domar, como consecuencia de su afinidad con el artículo publicado por Domar (1946) sobre crecimiento económico, donde proponía que la capacidad productiva era proporcional al stock de maquinaria. Según Solow (1994), la aportación de Domar tiene la ventaja de centrarse en los requisitos que son necesarios para alcanzar el equilibrio de la oferta y la demanda en el estado estacionario.

La utilización del modelo de Harrod-Domar y su éxito se deben a su poder de predicción, a su sencillez operativa y a su adaptabilidad que permite ampliarlo teóricamente dando entrada, por ejemplo, a las relaciones de la economía local con el exterior (Fei y Ranis, 1997). Su poder de predicción permite proponer que, dado que el crecimiento del PIB es proporcional a la inversión en bienes de equipo, cuanto más ahorre una economía (cuanto más elevada sea  $s$ ) y/o mayor sea la productividad del capital (menor sea  $k$ ) más rápido será el crecimiento económico, lo que hará aumentar el bienestar de la población y el consumo si el crecimiento de la población está controlado. Además, dado que los valores de estos parámetros se pueden cuantificar con facilidad, es posible identificar la cantidad necesaria de ahorro e inversión para conseguir la tasa de crecimiento deseada. Por ejemplo, si un país quiere crecer a una tasa anual del 7%, necesitaría que la tasa de la inversión y la tasa de ahorro alcanzaran el 21% del PIB, si se supone que la relación capital-producto es de 3. Pero si el ahorro sólo llegara al 15% de la producción se produciría lo que en la literatura económica se reconoce como “déficit financiero”, que sólo puede cubrirse con ayuda externa o inversiones privadas provenientes de organizaciones internacionales o de otros países.

### *iii) Las debilidades del fundamentalismo del capital*

La nueva teoría del desarrollo comparte con la interpretación de Harrod-Domar que la acumulación de capital es una de las piezas clave en los procesos de desarrollo, pero tiene profundas diferencias con aquellas corrientes de opinión presentes en organismos internacionales, universidades y oficinas de consultoría que conforman lo que coloquialmente se denomina fundamentalismo del capital. Estas corrientes de opinión que mantienen que “la inversión en edificaciones y maquinas es el determinante fundamental del crecimiento económico”, han impuesto durante cuatro décadas este criterio en las políticas de desarrollo y de ayuda a los países en desarrollo de África, Asia y América Latina con resultados, a todos luces, insatisfactorios.

Ante todo, como reconoce el pensamiento económico desde la época de Adam Smith, y que de forma singular recogen las aportaciones de Solow, la ley de rendimientos decrecientes que afecta a todos los factores productivos, hace que la propuesta del fundamentalismo del capital sea inviable, ya que los rendimientos decrecientes impiden que una economía pueda crecer a largo plazo como consecuencia del aumento de la proporción de uno de los factores, en este caso del capital. Por ello se puede concluir que la inversión en bienes de equipo es necesaria pero no suficiente para el desarrollo, como por otro lado muestra la experiencia de los países en desarrollo y de la ex Unión Soviética.

Por su lado, la teoría del desarrollo endógeno tiene una posición diferente a la del enfoque del déficit financiero, ya que concede un papel estratégico al ahorro local y a la utilización de los recursos que forman el potencial de desarrollo económico existente en el territorio, por lo que el recurso al ahorro externo tendría un papel secundario en los procesos de desarrollo endógeno. Desde la óptica del desarrollo endógeno se entiende que los procesos de desarrollo han de estar anclados en el territorio, por lo que la capacidad emprendedora local y la inversión, utilizando el ahorro y los recursos locales, son factores decisivos en los proyectos de desarrollo, ya que sin ellos el crecimiento a largo plazo alcanza pronto sus límites. Este aspecto parece ser un factor crucial en las economías menos desarrolladas donde si las empresas locales escasean y, por lo tanto, el ahorro local no se convierte en proyectos de inversión, por mucha “agua que caiga del cielo” (en la forma de ayuda internacional y de inversiones extranjeras) “la tierra no fructifica” (el desarrollo no se produce).

Asimismo, el ahorro externo que se canaliza desde las demás economías a través de las diferentes formas de internacionalización, puede sufrir filtraciones que disminuyen su impacto a largo plazo sobre el crecimiento de las economías receptoras (Todaro, 2000; Easterly, 2003). En el caso de las entradas de capitales, en la forma de préstamos, compras de acciones y obligaciones, los recursos externos no siempre producen un crecimiento a largo plazo del volumen de inversión en el país receptor, principalmente, cuando los pagos de intereses y dividendos que hay que hacer son elevados, En el caso de las inversiones realizadas por las empresas multinacionales, aunque a corto plazo el flujo de la inversión signifique un aumento de la renta y del empleo, podría resultar menos estimulante que lo esperado, si las transferencias de beneficios al extranjero fueran importantes, si el ahorro nacional fuera la base principal de los proyectos de inversión, o si las prácticas oligopolísticas estuvieran muy desarrolladas en los mercados de productos y de factores.

Este tipo de filtraciones del excedente ha sido interpretado por las teorías estructuralistas de los años sesenta y setenta como la explicación de las bajas tasas de crecimiento y del subdesarrollo de las economías más pobres. Los defensores de la teoría de la dependencia (como Amin, Cardoso, Frank y Furtado), que como señala North (1990) explican los malos resultados de las economías latinoamericanas en los años sesenta y setenta, argumentaban que la característica fundamental de las economías periféricas es su estructura dependiente que las incapacita para crecer autónomamente. La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en su informe “Globalización y Desarrollo”, de 2002, argumenta que las desigualdades en los niveles de desarrollo entre los países se deben fundamentalmente a factores internacionales entre los que destaca la “altísima concentración en los países desarrollados del progreso técnico”.

### 2.3 El “descubrimiento” de la innovación

Solow da una respuesta contundente a la cuestión del crecimiento económico cuando sostiene que el aumento de la inversión en bienes de equipo no produce, por sí solo, desarrollo económico. Es el progreso tecnológico lo que permite aumentar la productividad de la mano de obra, es decir economizar el factor escaso, el trabajo. Para ello, construye un modelo de crecimiento en respuesta, probablemente, a los planteamientos de Harrod, sobre todo en lo que concierne a la inestabilidad del proceso de desarrollo, y utilizando los instrumentos del análisis marginal, sienta las bases de los modelos de crecimiento equilibrado.

De esa forma, a mediados de los años cincuenta del siglo pasado Solow (1956) y Swan (1956) consiguieron presentar de una forma sencilla la cuestión del progreso económico que analizaba el comportamiento de la renta como consecuencia de la utilización de la cantidad disponible de recursos humanos y de bienes de equipo. En la versión más simplificada se utiliza una función de producción agregada, que considera sólo dos factores de producción ( $K_t$ , capital;  $L_t$ , trabajo). Si se supone que la función de producción es del tipo Cobb-Douglas, donde  $0 < a < 1$ , la expresión sería

$$Y_t = AK_t^a L_t^{1-a}$$

en donde  $a$  es la participación del capital en el producto interior bruto,  $(1 - a)$  la participación del trabajo, y  $A$  es el nivel de la tecnología, que recoge el avance tecnológico y todos los elementos de entorno institucionales que favorecen su generación.

Bajo el supuesto de que no se produce avance tecnológico, el crecimiento del producto sólo es posible gracias al aumento de la dotación de los factores. Dado que la cantidad de trabajo por empleado es fija, la función de producción por trabajador presenta rendimientos decrecientes en el factor acumulable,  $K_t$ . Es decir, a medida que aumenta la tasa de capital por trabajador, el producto per cápita crece a un ritmo cada vez menor (Sala-i-Martin, 2000).

Este supuesto de rendimientos decrecientes del capital, conlleva que a largo plazo la tasa de crecimiento de la productividad tienda a cero, ya que la inversión se dirigirá a actividades cada vez menos productivas y que, por lo tanto, tienen rendimientos cada vez menores, lo que desanima al inversor. Es decir, el modelo neoclásico nos dice que las economías tienden inexorablemente a situarse en un estado, denominado estacionario, en el que sólo se cubren la reproducción del capital instalado y la reposición de la mano de obra, en el que todas las variables crecen a una tasa cercana a cero, y en el que, por lo tanto, se detiene el crecimiento económico.

La única forma de hacer compatible este resultado con la evidencia empírica del crecimiento de las economías más avanzadas durante los años cincuenta y sesenta es aceptar que el sistema productivo cambia (la función de producción se desplaza a lo largo del tiempo, según los economistas) como consecuencia del avance tecnológico. Por ello, en los modelos neoclásicos de crecimiento,  $A$  crece de forma exógena, lo que genera un aumento de la productividad de carácter exógeno.

Durante la transición de la economía al estado estacionario, el crecimiento de la producción y de la renta estaba asociado con las inversiones en maquinaria y bienes de equipo y, en su visión, con el ahorro; pero, una vez alcanzado ese estado, el crecimiento económico continuaría cuando el conocimiento tecnológico se amplía en el tiempo. Existiría, sin duda, una relación sinérgica entre cambio tecnológico e inversión, hasta el punto que esta última actuaría como transmisora del crecimiento, en particular cuando los bienes de equipo incorporan conocimiento y nuevas ideas.

Esta interpretación tiene dos debilidades fundamentales. Una de carácter técnico, ya que el modelo de Solow-Swan no explica cómo se producen las innovaciones, cuál es su origen y cómo se introducen en el sistema productivo, sino que acepta que el progreso tecnológico es externo y está a la disposición de todas

las empresas que forman el sistema productivo; esta es una limitación importante, ya que las innovaciones son el elemento explicativo principal de la argumentación. Esta debilidad puede superarse endogeneizando el progreso técnico como hizo Arrow (1962) al considerar los efectos del aprendizaje, del *learning by doing*, como fuente de cambio tecnológico. La otra es más ideológica y afecta al propio planteamiento de la interpretación neoclásica, ya que la hipótesis de la existencia de rendimientos decrecientes les lleva a predecir que los países pobres crecen a una tasa superior a la de los países ricos, lo que conduciría a la convergencia en los niveles de renta de los países, lo que, como hemos visto anteriormente, la evidencia empírica ha mostrado que no puede generalizarse a todo tipo de economías, ya que la aparición de rendimientos crecientes neutraliza las tendencias al estado estacionario.

Los modelos de crecimiento endógeno, que han aparecido a partir del trabajo de Romer (1986), son una variante del modelo de Solow y suponen un paso adelante en el afán de acomodar la formalización a la realidad, ya que mantienen la tesis de que la existencia de rendimientos decrecientes es, en realidad, tan sólo una de las alternativas posibles en los procesos de crecimiento. Esta visión del crecimiento considera, además, que la incorporación del conocimiento tecnológico en el sistema productivo se produce como consecuencia de las decisiones de inversión de las empresas y, por lo tanto, está condicionada por los beneficios esperados por las empresas, con lo que se resuelve la limitación de aceptar que la tecnología es externa al proceso de crecimiento.

Romer (1986), así, basándose en el modelo de Arrow, argumenta que el crecimiento se produce como consecuencia del aumento del stock agregado de capital y de conocimiento que la inversión de las empresas genera al crear economías de escala, externas a las empresas. Lucas (1988) presenta otra variante del modelo de Solow, señalando que el aumento de la productividad se produce, además, como consecuencia del aumento del stock de capital humano que genera externalidades en el sistema productivo, a lo que no es ajeno el conocimiento producido en la propia empresa. Grossman y Helpman (1994), siguiendo a Schumpeter y a Solow, sostienen, por su parte, que el progreso tecnológico es la fuerza que está detrás de la mejora del nivel de vida de las personas y consideran que las innovaciones industriales son el motor del crecimiento, mientras que la búsqueda de los beneficios que proporciona el monopolio sería lo que explica la introducción de innovaciones. La inversión en I + D estimula la introducción de bienes de equipo y produce la difusión del conocimiento sobre el stock de conocimiento del sistema productivo, lo que reduce los costes y aumenta la productividad.

El crecimiento económico puede mantenerse a lo largo del tiempo siempre que las inversiones en bienes de equipo, en capital humano y en investigación y desarrollo generen rendimientos crecientes a través de la difusión de las innovaciones y el conocimiento por todo el sistema productivo. La mejora de la calidad de los recursos humanos, mediante el aprendizaje y la formación, la introducción de bienes de equipo que incorporan nueva tecnología, y la acumulación de conocimiento procedente de las inversiones en I + D, producen un efecto innovador que se propaga por todo el entorno (*spillover effect*), ya que el conocimiento se transfiere de unas empresas a otras a través de la red de relaciones formales e informales que existen entre ellas, de la interacción con los clientes y los proveedores, y a través del mercado de trabajo. Todas las empresas, incluso las que compiten con las empresas innovadoras, se benefician de este fenómeno de difusión del conocimiento, sin que ello aumente sus costes de producción. Así pues, el conjunto de la economía se beneficia de los rendimientos crecientes que generan las decisiones individuales de inversión de las empresas.

La idea de lograr la obtención de rendimientos crecientes en la economía, a través de la difusión de las innovaciones y el conocimiento, la introdujo Alfred Marshall a finales del siglo XIX, al definir las economías externas de escala que se producen como consecuencia de las interacciones entre las empresas que forman los sistemas productivos. Lo innovador en la aplicación actual consiste en que con esta conceptualización se pueden mantener los instrumentos analíticos ya clásicos de la economía, como son las curvas de oferta y demanda, para explicar que se producen rendimientos crecientes de las inversiones.

Los modelos de crecimiento endógeno tienen diferencias importantes con el modelo de crecimiento neoclásico, tal como se utilizó a partir de los años cincuenta. Ante todo, sostienen que no existe una única senda de desarrollo que necesariamente han de recorrer todas las economías, como señalaba Rostow (1960), sino que existen diversos senderos de crecimiento que pueden seguir las economías, ya que sus tasas de crecimiento pueden ser decrecientes, crecientes o constantes. Además, la transición al estado estacionario no es un proceso irreversible para todas las economías, ya que depende de la capacidad emprendedora e innovadora del sistema productivo y de los cambios institucionales. Por último, la tasa de crecimiento y el nivel de renta de la economía no estarían relacionados inversamente, por lo que los modelos de crecimiento endógeno no predicen la convergencia entre diversas economías, como muestran las investigaciones del último cuarto del siglo XX.

Lo que aleja a los modelos de crecimiento endógeno de los modelos tradicionales de crecimiento, les acerca a las teorías del desarrollo endógeno. No se trata sólo de que las teorías del crecimiento y del desarrollo endógeno compartan la visión, quizás optimista, de que los sistemas productivos reúnen un conjunto de factores materiales e inmateriales que permiten a las economías locales y regionales emprender vías diferenciadas de crecimiento y que, por lo tanto, existe un espacio para las políticas regionales e industriales, están de acuerdo, también, en que el crecimiento se produce gracias a las mejoras de productividad que genera la introducción progresiva de innovaciones, de carácter endógeno, en el proceso productivo.

La teoría del desarrollo endógeno, de forma complementaria y no necesariamente opuesta a la nueva teoría del crecimiento, ha intentado analizar, mediante el estudio de casos de desarrollo territorial los mecanismos de la acumulación de capital y las fuerzas que están detrás de lo que Nelson (1999) llama “las fuentes inmediatas del crecimiento”. El crecimiento económico es un proceso caracterizado por la incertidumbre y el azar, y condicionado por el cambio de las condiciones de mercado y por las decisiones de inversión de los actores, por lo que debería entenderse como un proceso evolutivo. Las empresas toman sus decisiones de inversión teniendo en cuenta sus capacidades y las oportunidades que le brinda el territorio en el que están localizadas, por lo que el análisis del crecimiento se enriquece ampliándolo desde la perspectiva territorial.

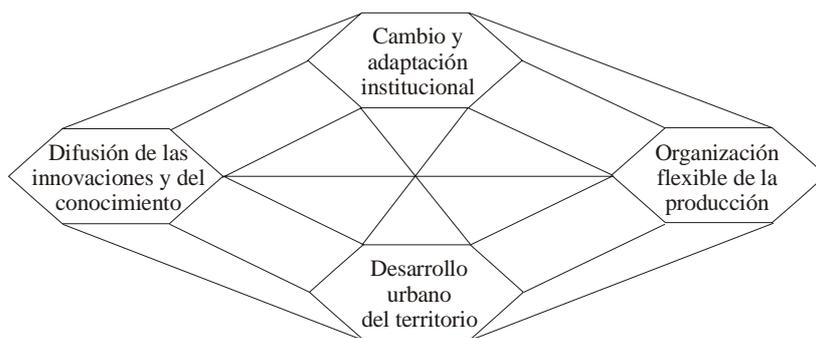
Además, el crecimiento económico a largo plazo no depende sólo de la dotación de recursos que tiene un territorio y de la capacidad de ahorro e inversión de la economía, sino del funcionamiento de los mecanismos a través de los que se produce la acumulación de capital (la organización de los sistemas de producción, la difusión de las innovaciones, el desarrollo urbano del territorio y el cambio de las instituciones), y de la interacción que se produce entre estas fuerzas. Por ello, para interpretar y explicar el crecimiento económico, es necesario especificar que el comportamiento de la productividad depende también del resultado de las fuerzas y de los fenómenos que no recoge de forma explícita la función de producción; es decir, la ley de rendimientos decrecientes habría que ampliarla con la de los rendimientos crecientes debidos a la interacción de las fuerzas del desarrollo.

Por último, el análisis de casos de desarrollo territorial muestra que las decisiones que toman los actores públicos y privados, que forman el entramado de intereses e instituciones en el ámbito local, tienen efectos importantes sobre las fuerzas del desarrollo. Por ello, este enfoque prioriza las acciones de “abajo-arriba” en los procesos de desarrollo frente al enfoque de “arriba-abajo” que caracteriza las políticas tradicionales.

## 2.4 Los mecanismos del desarrollo endógeno

La teoría del desarrollo endógeno plantea, por lo tanto, una interpretación útil en este sentido, ya que va más allá de la argumentación en términos de la utilización eficiente de los recursos y del potencial de desarrollo, y analiza los mecanismos que están detrás de la función de producción, en la “caja negra” del desarrollo económico, y que tienen que ver con la organización de la producción, la difusión de las innovaciones, la dinámica urbana y el desarrollo de las instituciones (Vázquez Barquero, 2002).

¿Cómo funcionan las fuerzas que facilitan el crecimiento sostenido de la productividad y el desarrollo económico? ¿Cuáles son los mecanismos a través de los que se neutralizan las tendencias al estado estacionario? ¿Cómo se pueden activar las fuerzas determinantes del proceso de acumulación de capital, incorporar las economías ocultas que existen en los sistemas productivos y urbanos, reducir los costes de transacción ocasionados por el funcionamiento del sistema institucional y, en definitiva, aumentar los rendimientos en la utilización de los factores productivos?



**Figura 2.2. Las fuerzas del desarrollo**

La organización de los sistemas productivos es una de las fuerzas centrales del proceso de acumulación de capital, como puso de manifiesto Marshall a finales del siglo XIX. La cuestión no reside en si el sistema productivo de una localidad o territorio está formado por empresas grandes o por empresas pequeñas, sino en el modelo de organización de la producción y sus efectos sobre el comportamiento de la productividad y de la competencia de las empresas.

Así pues, los distritos y sistemas productivos locales son un modelo de organización de la producción basado en la división del trabajo entre las empresas y la creación de un sistema de intercambios locales que produce el aumento de la productividad y el crecimiento de la economía. Además, se trata de un modelo de organización que permite generar rendimientos crecientes cuando la interacción entre las empresas propicia la utilización de economías ocultas en los sistemas productivos, a fin de cuentas uno de los potenciales de desarrollo de las economías.

Pero, además, la adopción de formas más flexibles de organización de las grandes empresas y grupos de empresas las hacen más eficientes y competitivas, mediante el despliegue de nuevas estrategias territoriales, articulado a través de redes de plantas subsidiarias más autónomas y más integradas en el territorio. La mayor capilaridad de la organización de las grandes empresas les permiten utilizar mejor y más eficientemente los atributos territoriales y obtener, así, ventajas competitivas en los mercados.

La formación y desarrollo de redes y sistemas flexibles de empresas, la interacción de las empresas con los actores locales y las alianzas estratégicas permiten a los sistemas productivos generar economías (externas e internas, según los casos) de escala en la producción, pero también en la investigación y desarrollo de los productos y mercados (cuando las alianzas afectan a la innovación) y reducir los costes de transacción entre las empresas.

A su vez, la adopción y difusión de las innovaciones y el conocimiento es otro de los mecanismos que estimulan el aumento de la productividad y el desarrollo económico, ya que impulsa la transformación y renovación del sistema productivo, como indicaba Schumpeter a principios del siglo XX.

La adopción de innovaciones permite a las empresas ampliar la gama de productos, y crear unidades de mayor tamaño y construir plantas de menor dimensión, económicamente más eficientes, con lo que se refuerzan las economías internas de escala. Además, las innovaciones hacen que las empresas puedan definir y ejecutar estrategias dirigidas a ampliar y explorar nuevos mercados de productos y de factores. La adaptación de tecnologías favorece la diferenciación de la producción y crea economías de diversidad. La introducción y difusión, en suma, de las innovaciones y el conocimiento conducen a mejorar el “stock” de conocimientos tecnológicos del sistema productivo, lo que crea economías externas, de las que se benefician todas las empresas.

En definitiva, la difusión de las innovaciones por el tejido productivo permite obtener economías de escala, internas y externas, así como economías de diversidad a todas las empresas del sistema productivo y, por lo tanto, estimula el crecimiento sostenido de la productividad y mejora la competitividad de las empresas y de las economías locales.

En un escenario como el actual, caracterizado por la globalización de la producción y de los intercambios y el aumento de las actividades de servicios, las ciudades se han convertido en el espacio preferente del desarrollo, ya que en ellas se toman las decisiones de inversión y se realiza la localización de las empresas industriales y de servicios, como sostiene Lasuén (1976).

La ciudad es el espacio por excelencia del desarrollo endógeno: genera externalidades que permiten la aparición de rendimientos crecientes, tiene un sistema productivo diversificado que potencia la dinámica económica, es un espacio de redes en el que las relaciones entre actores permiten la difusión del conocimiento y estimula los procesos de innovación y de aprendizaje de las empresas. Las ciudades son el territorio para la creación y desarrollo de nuevos espacios industriales y de servicios, debido a la capacidad de generar externalidades y hacer aflorar economías que hacen a las empresas más competitivas y permiten desarrollarse a las economías.

Por último, los procesos de desarrollo no se producen en el vacío, sino que tienen profundas raíces institucionales y culturales como sostienen Lewis y North en la segunda mitad del siglo XX. El desarrollo de una economía lo promueven siempre los actores de una sociedad que tiene una cultura y que se organiza para realizar sus proyectos. La introducción de innovaciones y de nuevos productos requiere cambios en las formas de cooperación y participación de los ciudadanos en las actividades económicas y, por lo tanto, el surgimiento de nuevas instituciones junto con la pérdida de importancia de las antiguas.

El desarrollo económico, por lo tanto, se puede acrecentar en aquellos territorios que tienen un sistema institucional evolucionado, complejo y flexible. Su relevancia estratégica reside en que el desarrollo institucional permite reducir los costes de transacción y producción, aumenta la confianza entre los actores económicos, estimula la capacidad empresarial, propicia el fortalecimiento de las redes y la cooperación

entre los actores y estimula los mecanismos de aprendizaje y de interacción. Es decir, las instituciones condicionan el comportamiento de la productividad y, por lo tanto, el proceso de desarrollo económico.

Como se verá más adelante, todas las fuerzas están relacionadas entre sí e interactúan las unas con las otras de tal manera que los impulsos generados por la inversión se transforman en rendimientos crecientes cuando existe sinergia entre estas fuerzas. Pero también el funcionamiento ineficiente de alguno de estos mecanismos puede ejercer un efecto perturbador en el impacto de la inversión sobre el aumento de la productividad y debilitar el proceso de crecimiento.

## 2.5 El cambio en la política de desarrollo

Al mismo tiempo que se identificaban los nuevos modelos de crecimiento, se ha ido produciendo un cambio significativo en las políticas de desarrollo. Progresivamente se ha ido abandonando el enfoque *top-down*, orientado, desde las administraciones centrales, a la redistribución espacial de la actividad económica, con objeto de reducir las diferencias regionales de los niveles de renta per cápita; al mismo tiempo ha ido tomando fuerza la visión *bottom-up*, orientada al desarrollo económico de las ciudades y regiones.

La explosión de iniciativas locales durante los años ochenta y noventa presenta algunos interrogantes sobre su surgimiento, su contenido y los objetivos que se proponen alcanzar. Una primera reflexión sobre las experiencias estudiadas de desarrollo local mostraría que las comunidades locales han pasado por un fuerte proceso de aprendizaje sobre el fenómeno del ajuste y de la reestructuración productiva. Ante problemas como el desempleo, la caída de la producción y la pérdida de mercados, los gestores locales se plantearon la necesidad de mejorar la respuesta de los sistemas productivos locales a los desafíos que significan el aumento de la competencia en los mercados y los cambios de la demanda.

Aunque las respuestas locales son muy diferentes unas de otras, en todo caso, la cuestión clave es cómo conseguir que las economías locales estén más integradas en la economía internacional y cómo lograr que sus sistemas productivos sean más competitivos. La solución pasa por la reestructuración del sistema económico y por el ajuste del modelo institucional, cultural y social de cada territorio, de tal forma que las empresas puedan aprovechar las oportunidades que surgen como consecuencia de los cambios del entorno y del aumento de la competencia. Las experiencias de desarrollo local muestran que el camino a seguir pasa por la definición y ejecución de una estrategia de desarrollo empresarial, instrumentada a través de acciones que persigan estos objetivos económicos, pero también los de equidad y sostenibilidad.

Existe acuerdo generalizado sobre que el aumento de la productividad y de la competitividad son metas que deben orientar el proceso de cambio estructural de las economías locales. Pero, estos objetivos se pueden alcanzar a través de caminos diferentes, que se pueden simplificar en dos estrategias alternativas: la estrategia de cambio radical formada por el conjunto de acciones, cuyo objetivo prioritario es el aumento de la competitividad (eficiencia/eficacia) del sistema productivo local, cualquiera que sea el coste en términos de empleo y de impacto ambiental; y la estrategia de pequeños pasos, que combina acciones que persiguen los objetivos de eficiencia y equidad a corto y largo plazo.

La primera supone un salto tecnológico, la producción de nuevos bienes, localizaciones alternativas y, en todo caso, un cambio radical del centro de gravedad del sistema productivo de la ciudad o región, con impactos negativos, a corto y largo plazo, sobre el empleo, los sistemas de organización de la producción, el medioambiente y la cultura local.

La estrategia de pequeños pasos, a su vez, opta por utilizar el saber hacer y la cultura tecnológica existente en el territorio, da un paso adelante en el cambio estructural desarrollando nuevas actividades relacionadas con el tejido productivo existente, combina la introducción de innovaciones con el mantenimiento del empleo, y realiza las transformaciones de forma que sean asumidas, lideradas y adoptadas por la sociedad local.

Esta segunda opción combina de hecho los objetivos de eficiencia y equidad y es, además, una alternativa que da prioridad a la dimensión social del desarrollo. Ahora bien, existe el riesgo de que la economía local caiga en un modelo de economía asistida, dada la necesidad de apoyo público que tiene esta estrategia, con los consiguientes problemas para la continuidad del proceso de desarrollo económico, ya que el asistencialismo puede ahogar la capacidad emprendedora emergente en el territorio, como nos enseñan los casos del Mezzogiorno italiano durante los años sesenta y setenta y el de Asturias en los ochenta y noventa del siglo pasado.

Esta es, sin duda, una simplificación de la problemática a la que se enfrentan las comunidades locales cuando abordan los procesos de reestructuración y desarrollo económico, ya que el conflicto de intereses en la sociedad es más complejo. En realidad, el desarrollo es un proceso que pretende mejorar la

eficiencia en la asignación de los recursos públicos y privados, fomentar la equidad en la distribución de la riqueza y el empleo, y satisfacer las necesidades presentes y futuras de la población con el uso adecuado de los recursos naturales y medioambientales, como se discutirá más adelante.

La primera estrategia, basada en cambios radicales, encuentra barreras competitivas difíciles de salvar a corto plazo y, normalmente, incurre en costes sociales y ambientales importantes que es necesario asumir y que, sin duda, tienen altos costes políticos en los países democráticos. Por estos y otros motivos, las mejores prácticas aconsejan seguir una estrategia de pequeños pasos que utilice el potencial de desarrollo, es decir, los recursos existentes en el territorio, promoviendo el proceso de acumulación de capital y conocimiento apoyándose en las fortalezas del sistema productivo local, tal como sucede en el Gran ABC de São Paulo y en los Cuchumatanes, así como en muchas ciudades y regiones europeas como Alcoy, Estepa y Vitoria, en España, o Bari, Poitiers, Dortmund, Sitia y los West Midlands de Inglaterra.

Las iniciativas locales que han ido surgiendo reúnen un conjunto de rasgos que permiten hablar de una nueva política de desarrollo. ¿Cuáles son las características propias de la política de desarrollo endógeno? ¿Cuáles son sus diferencias con las políticas de desarrollo regional de los años sesenta y setenta? Cuando se comparan la política de desarrollo tal como se está ejecutando en Europa y América Latina en la actualidad, con las políticas de desarrollo regional de los años sesenta y setenta, se aprecian diferencias sensibles en la conceptualización de la estrategia, en los objetivos que persiguen y en los mecanismos de funcionamiento y de gestión de la instrumentación de la política.

La política de desarrollo regional tradicional tenía una visión de oferta basada en el modelo de crecimiento concentrado, y se proponía favorecer la distribución espacial de la actividad productiva incentivando a las empresas a localizarse en las áreas objeto de la ayuda. La nueva política de desarrollo, sin embargo, tiene una visión de demanda y pretende satisfacer las necesidades de los ciudadanos y de las empresas mediante el fomento del desarrollo de los territorios con potencialidad de desarrollo competitivo.

El nuevo enfoque, por lo tanto, se basa en una teoría que entiende que el crecimiento económico no tiene por qué ser, necesariamente, polarizado y concentrado en las grandes ciudades. El desarrollo económico puede surgir de manera difusa si se utilizan, eficientemente, los recursos existentes en el territorio, incluyendo entre ellos los factores de atracción de inversiones externas.

**Cuadro 2.1. Diferencias entre las políticas de desarrollo**

	Política tradicional	Política de desarrollo endógeno
Estrategia dominante	Visión funcional Desarrollo polarizado	Visión territorial Desarrollo difuso
Objetivos	Crecimiento cuantitativo Grandes proyectos	Innovación y mejora del conocimiento Emprenditorialidad Numerosos proyectos
Mecanismos	Movilidad del capital y el trabajo Redistribución funcional de la renta	Mobilización del potencial endógeno Utilización de los recursos locales para el desarrollo
Organización	Gestión centralizada Financiación a las empresas Administración pública de los recursos Jerarquía administrativa Coordinación administrativa	Gestión local del desarrollo Prestación de servicios a las empresas Administración a través de organizaciones intermedias Asociación entre los actores locales Coordinación estratégica de los actores

La política de los años sesenta y setenta tenía un enfoque funcional y concebía que el desarrollo de los territorios se producía como consecuencia de la movilidad de los factores productivos, que favorecía la redistribución y garantizaba el equilibrio entre las regiones ricas y las regiones pobres. La nueva estrategia de desarrollo endógeno tiene un enfoque territorial del desarrollo y entiende que la historia productiva de cada localidad, las características tecnológicas e institucionales del contexto o entorno, y los recursos locales condicionan el proceso de crecimiento. Por ello, para desarrollar una localidad hay que recurrir, además de a los factores externos, a los factores endógenos de ese territorio y, en todo caso, el control del proceso de cambio correspondería a los actores locales que tienen capacidad de transformar el territorio con su participación en la toma de decisiones de inversión y localización.

El desafío de la nueva estrategia de desarrollo local es, en todo caso, conseguir establecer un proceso de desarrollo de territorios insertos en un entorno competitivo, en el que los niveles de competencia y

turbulencia son elevados. Por ello, el objetivo no es tanto obtener resultados a corto plazo como identificar el sendero de crecimiento a largo plazo. Se trataría entonces de potenciar y fomentar la difusión de las innovaciones y del conocimiento en las empresas y la sociedad, favorecer el surgimiento y desarrollo de las empresas y aumentar la flexibilidad del sistema productivo, impulsar el desarrollo urbano del territorio y mejorar el entorno para producir y vivir en las ciudades, y convertir el entorno institucional en un sistema favorable para el surgimiento y desarrollo de las empresas, tal como se ha argumentado y ejemplificado en el capítulo anterior.

Para conseguir el desarrollo de un territorio no es condición necesaria realizar grandes proyectos industriales como ocurría con la política de desarrollo tradicional, cuando se entendía que existía una relación directa entre cantidad de la inversión y crecimiento económico. Se trata de impulsar proyectos de dimensiones adecuadas, que promuevan la transformación progresiva del sistema económico, introduciendo innovaciones por todo el tejido productivo y creando las condiciones institucionales y espaciales que favorecen el desarrollo sostenido.

Por último, existen diferencias importantes desde el punto de vista de la organización y de la gestión de la estrategia de desarrollo. La administración del estado llevaba a cabo, con una visión de oferta y de forma centralizada, la gestión de la política mediante el apoyo financiero directo a aquellas empresas y sectores que cumplían los requisitos establecidos en las leyes de incentivos. La nueva política de desarrollo tiene una gestión descentralizada que se hace operativa a través de organizaciones intermediarias, que prestan servicios reales, como son los institutos tecnológicos, los centros de negocios e innovación, los centros de formación o las agencias de desarrollo. La nueva política tiene una visión de demanda y pone el acento en dotar a los territorios y a los sistemas productivos con los servicios que las empresas necesitan para resolver los problemas de competitividad y no en facilitar fondos directamente a las empresas.

En resumen, la nueva política de desarrollo es una aproximación de abajo-arriba a la política de desarrollo en la que los actores locales desempeñan el papel central en la definición, ejecución y control. En sus formas más avanzadas, los actores locales se organizan formando redes que les sirven de instrumento para estimular el conocimiento y el aprendizaje sobre la dinámica del sistema productivo y de las instituciones, y para acordar iniciativas y ejecutar las acciones que integran la estrategia de desarrollo.