

Diego Gallart Millán

---

Es indudable que a lo largo de las últimas décadas en Italia se ha verificado un profundo cambio en las estrategias de desarrollo económico. Durante los años 1950 y 1960, época del milagro económico, dichas estrategias se caracterizaron por una creciente concentración territorial de la producción, la cual se plasmaba en la existencia de flujos de capital y ocupación hacia las áreas más desarrolladas, y por una introducción de la innovación y un modelo de comportamiento de trabajo que hacían más conveniente, en la búsqueda de las economías de escala, la ampliación de las instalaciones ya existentes que la construcción de otras nuevas. En los dos decenios siguientes, de 1970 a 1990, se modificaron las relaciones en las grandes empresas y en las grandes áreas metropolitanas y se produjo una transformación de las expectativas de los inversores, que ahora buscaban una mayor flexibilidad social y productiva, concretada especialmente en una fuerza de trabajo con un menor coste de reproducción. En respuesta a estos cambios se invirtió la tendencia territorial; se pasó entonces a una descentralización y redistribución productiva, que se ha llevado a cabo a través de procesos de industrialización difusa y de desarrollo periférico, los cuales no se han visto acompañados como había ocurrido en el primer caso, de un proceso de urbanización. Eso es debido a que la estructura social estaba mucho más articulada que aquella que había sufrido el vertiginoso proceso de la primera industrialización, y también a un proceso de revalorización de las pequeñas y medianas ciudades que se han convertido en el lugar privilegiado del nacimiento y la difusión de las pequeñas empresas.

Esta situación ha tenido repercusiones teóricas al haber permitido reflexionar sobre asuntos antes no discutidos. Se han puesto en evidencia hechos nuevos como son la heterogeneidad de los modelos de desarrollo local; la importancia de los factores históricos, sociales, institucionales y ambientales sobre el proceso de transformación socioeconómica de un territorio; el redescubrimiento de las dimensiones temporal y espacial en el análisis económico; la trascendencia de individualizar los factores exteriores e interiores en cada una de las áreas que están en la base del proceso de desarrollo, de aquí el carácter permanentemente endógeno de este proceso; y, por último, la conveniencia de situar cada área dentro de cada una de las divisiones territoriales del trabajo.

Sintetizando, la base de las estrategias de desarrollo y de las políticas de reequilibrio territorial había sido durante un largo período de tiempo el paradigma del desarrollo polarizado, según el cual el desarrollo era posible gracias a la continua expansión de las grandes empresas industriales localizadas preferentemente en los grandes centros urbanos, ya que la tipología de la innovación tecnológica introducida, las políticas económicas y la construcción de las infraestructuras consentían la consecución de economías de escala y externas. Dicho paradigma ha entrado en crisis y ha sido sustituido por el del desarrollo *desde abajo*, en el cual el espacio asume la connotación de territorio, de un factor estratégico de la oportunidad de desarrollo. Más explícitamente, el territorio representa el punto de encuentro de relaciones que operan estrechamente en el ámbito de las reglas de mercado y de formas de regulación social que determinan modalidades diversas de organización de la producción y capacidades diferentes de innovación que dan lugar a una diversificación de los productos, los cuales se presentan en el mercado no simplemente sobre la base del coste relativo de los factores.

Este es el modelo italiano. Un modelo de cuya generalización a otros países, aunque evidentemente sin sus especificidades, Gioacchino Garofoli está convencido. Gioacchino Garofoli se licenció en Economía y Comercio. Profundizó sus estudios económicos en el ISTAO de Ancona y en la Universidad de Sussex. Después de haber impartido clases en el Instituto de Arquitectura de Venecia, en la actualidad enseña en la Universidad de Pavia, donde ha sido titular de las asignaturas de geografía económica, de economía política y de métodos cuantitativos. Se ha ocupado preferentemente de los aspectos territoriales del desarrollo económico, así como de la economía regional y de los problemas relacionados con el mercado de trabajo. Algunas de sus obras son: *Ristrutturazione industriale e territorio* (1978), *Industrializzazione diffusa in Lombardia* (1983), *Modelli locali di sviluppo* (1981), *Endogenous development and Southern Europe* (1992) y *Economia del territorio* (1992).

Partiendo de estas premisas, el autor sostiene la creciente importancia que está asumiendo el modelo italiano en las ciencias económicas. Importancia que, según el autor, queda justificada por el rol creciente de las pequeñas y medianas empresas sobre la creación de trabajo, la dificultad de definir instrumentos de apoyo a las PYMES gestionados desde el poder central a partir de políticas no diferenciadas, es decir, globales para el territorio nacional, la falta de adecuación de los instrumentos de intervención asistencial para el mantenimiento por largo tiempo de empresas y sectores en crisis, y, por último, la relevancia de los factores territoriales en el proceso de difusión de las innovaciones. Es por todo esto, que el autor realiza un exhaustivo análisis de las características de los modelos de desarrollo local.

El desarrollo económico es un proceso social, lo que significa que deben coexistir la capacidad de implicar grupos sociales antes parcialmente excluidos del proceso de producción y distribución del producto social, la capacidad de mejorar la productividad y la técnica de los grupos de trabajadores ya empleados y, por último, la capacidad para difundir la información. Pero, el autor considera que dicho desarrollo se convierte en local cuando el impacto del proceso de transformación sobre la comunidad local asume características bien definidas, de un lado, y suficientemente diferenciadas respecto a áreas vecinas, del otro.

Este tipo de desarrollo puede responder a diferentes factores. A factores locales que inician un proceso de transformación de la economía local dando lugar, por lo tanto, a una valoración de los recursos locales que pasa al mercado. A factores externos que inciden profundamente en la estructura productiva y social local como consecuencia de la instalación de nuevas unidades productivas pertenecientes a empresas externas. O, finalmente, a reacciones, a mutaciones externas en proyectos de desarrollo a escala local en los que la preponderancia corresponde al uso de instrumentos de regulación social.

En función del carácter endógeno o exógeno de las causas de los modelos de desarrollo local, se puede realizar una primera clasificación de éstos. Se diferenciarían entre modelos de desarrollo extrovertido y modelos autocentrados. Los primeros son aquellos dependientes de decisiones tomadas en el exterior del área. Los segundos, los autocentrados, son aquellos asentados sobre variables controladas en el interior del área y que, por tanto, permiten una mayor capacidad de control del proceso de desarrollo por parte de los agentes locales y mejores oportunidades para la introducción de políticas de apoyo de la economía local.

A un nivel más específico y atendiendo a una serie de variables discriminatorias es posible individualizar una topología de los modelos de desarrollo local. Entre esas variables queremos destacar la estructura productiva y grado de especialización de la economía local, la estructura dimensional de las empresas, el origen del empresariado, el origen del capital y el sector de

acumulación originaria, la interdependencia productiva, el mercado, la formación de nuevas empresas, la estructura ocupacional, el origen de los trabajadores y el lugar de la formación profesional y de la transmisión de conocimientos profesionales, la circulación de la información, la introducción y difusión de las innovaciones tecnológicas, la estructura social y las relaciones precedentes de producción, la estructura territorial, las instituciones locales, la dinámica de la ocupación y, por último, la dinámica demográfica. La tipología resultante es:

1.-Áreas basadas en la presencia de grandes empresas:

- Áreas basadas en la presencia determinante del empresariado local y en la capacidad de acumulación históricamente sedimentada a nivel local.
- Áreas basadas en la presencia preponderante del empresariado exterior, es decir, con elevada utilización del capital externo.

2.-Áreas con relativa desindustrialización con compensación terciaria.

3.-Áreas en crisis con fuerte desindustrialización:

- Áreas de gran empresa, con un estructura productiva monocultural. Dentro de ellas puede distinguirse un tipo especial, las áreas con una estructura productiva suficientemente diversificada y con presencia prevalente de grandes empresas.

4.-Sistemas de pequeñas empresas en consolidación.

5.-Áreas de desarrollo industrial extensivo:

- Sistemas de pequeña empresa con desarrollo extensivo. Entre las cuales destacan las áreas de industrialización difusa, es decir, en ausencia de sistemas integrados de pequeñas empresas.

6.-Áreas de reciente valoración industrial.

- Áreas de recolocación industrial.

-Áreas resultado de la descentralización territorial de la producción. Un tipo de las cuales está constituido por las áreas de desarrollo endógeno basado en el pequeño empresariado local.

7.-Áreas de valoración extra-industrial:

- Áreas de desarrollo turístico:
- Áreas de fuerte desarrollo y con fuerte presencia hotelera.
- Áreas turísticas dominadas por la presencia de segunda residencia.
- Áreas con estructuras receptoras estables caracterizadas por la presencia de una formación social de tipo periférico.
- Áreas turísticas con presencia predominante de campings.
- Ciudad de arte.

- Áreas de agricultura intensiva.
- Áreas de agricultura extensiva.
- Áreas con predominio de la actividad comercial.

#### 8.-Áreas con insuficiente desarrollo industrial:

- Áreas con predominio del empresariado local.
- Áreas con predominio del empresariado y del capital externo.

#### 9.-Áreas marginales.

De entre todos estos modelos de desarrollo local, los más significativos son, sin embargo, aquellos de desarrollo autocentrado y, en consecuencia, su análisis se convierte en la pieza central de la argumentación teórica de Garofoli.

Un modelo local de tipo endógeno, es aquel caracterizado por la capacidad de transformar el sistema económico y social, de reaccionar a los desafíos externos y de introducir reformas específicas de regulación social a escala local que favorezcan los puntos ya registrados. Además, es un modelo que debería estar basado en la utilización de los recursos locales, en el control a escala local del proceso de acumulación y de la capacidad de innovación, y, por último, en el desarrollo de interdependencias productivas a escala local, ya sean intra o intersectoriales.

Para iniciar el proceso que conducirá a un modelo local de tipo endógeno son necesarias, según el autor, un conjunto de condiciones previas entre las cuales dos son fundamentales. La existencia de una aptitud organizativa y empresarial, y la acumulación de conocimientos y de actitudes sociales incorporadas en la población local. El primer factor puede ser importado del exterior, lo que conduciría a un modelo de desarrollo con una primera fase con connotaciones exógenas. El segundo interactúa sinérgicamente con el primero.

Dados los requisitos antes descritos, el proceso del que estamos hablando pasa por ciertas fases de desarrollo, entre las que encontramos: la formación de empresas locales, la constitución de un sistema complejo de empresas locales y el aumento de la producción, la apertura de los mercados extra-regionales, el aumento de la presencia de las empresas locales en la economía del área y la eventual necesidad de desarrollar a escala local las capacidades estratégicas y de proyección para garantizar una capacidad de respuesta a los desafíos externos.

Los sistemas de pequeña empresa representan el caso más complejo y evolucionado de las áreas de economía difusa y se manifiestan como sublimación del modelo de especialización flexible individualizado. Se trata de un modelo de sociedad que se caracteriza por la existencia de una formación social a escala territorial suficientemente homogénea desde el punto de vista de los comportamientos culturales y de las expectativas y por una movilidad social más bien elevada. Es decir, se trata de un modelo de sociedad en el que se ha alcanzado una sustancial identidad socio-cultural entre el momento productivo y los políticos-gestores, lo cual tiene como consecuencia la existencia de un notable desarrollo de la demanda de intervención pública por parte de las fuerzas sociales.

La tipología de estos sistemas está formada por tres casos bien diferenciados las áreas de especialización productiva, los sistemas productivos locales y las áreas-sistema.

En el primero de ellos destaca la preponderancia de un sector productivo que no genera, sin embargo, fenómenos consistentes de interrelación productiva entre las empresas. La estructura del sistema local es de tipo horizontal, es decir, todas las empresas concurren sobre el mismo mercado, producen el mismo tipo de mercancía y efectúan la misma fase productiva. Se trata de áreas de reciente formación, a menudo generadas por procesos de descentramiento productivo de tipo territorial, lo que significa que poseen favorables condiciones de localización industrial, elevada disponibilidad de trabajo, flexibilidad de uso de la fuerza de trabajo y disponibilidad de suelo industrial a bajo precio. En consecuencia, existe un predominio del empresariado externo y de la producción destinada a instalaciones exteriores. Son estructuras que no están en condiciones de guiar su proceso de desarrollo y de transformación.

En el segundo caso, el de los sistemas productivos locales, el área es todavía preponderantemente de tipo monocultivo, es decir, con una escasa diversificación del sistema productivo, con una fuerte competencialidad horizontal. Están, de todas formas, suficientemente extendidas las interrelaciones entre las empresas, pero únicamente las intrasectoriales.

Las áreas-sistemas es el tipo más evolucionado de la especialización productiva y de pequeña empresa. Se singulariza por la presencia de una acentuada división del trabajo que diversifica progresivamente el sistema productivo local, induciendo a una creciente complejidad, o lo que es lo mismo, a un elevado grado de interrelaciones intra e intersectoriales. Las ventajas fundamentales de este modelo son la flexibilidad productiva, las economías de escala a nivel de área y el sistema informativo que se forma. Las principales debilidades son la frecuente no orientación al mercado de los sistemas de pequeña empresa, la existencia en general de una escasa terciarización (en especial en lo que atañe a los servicios a las empresas), una política crediticia generalmente incoherente con las exigencias del sistema local, el peso reducido en términos contractuales de este sistema en relación no sólo a la política económica nacional sino, a menudo también, en la política de intervención llevada a cabo por regiones y entes intermedios y, por último, la pulverización del sistema. Esta última desventaja al tiempo que permite la flexibilidad productiva, impide, a causa probablemente del individualismo exasperado de los empresarios locales, expresar un "cerebro direccional" a la altura de la capacidad productiva del sistema local.

Existe un conjunto de variables que son al unísono determinantes para la consolidación del sistema local y controlables desde el interior. De entre ellas destacaríamos la innovación tecnológico-organizativa, el buen funcionamiento del sistema informativo, la capacidad de control del mercado y, por último, la integración entre las instituciones y la economía local, que permite la definición de formas de regulación social.

Finalmente, entre las indicaciones que se dan para definir una política de desarrollo local, señalar la necesidad de un conocimiento apropiado de la estructura productiva y de las transformaciones de la realidad económica local; así como de una coordinación entre los varios sujetos, públicos y privados, que operan en el ámbito local. Dicha política se puede plasmar en el territorio a través de tres tipos de instrumentos: la agencia de desarrollo local, los centros tecnológicos y áreas de difusión de las transformaciones y los centros de servicios locales.

Como conclusión podemos decir que resulta meritorio cualquier esfuerzo destinado a la plasmación de la complejidad que rodea el análisis de un fenómeno, como el de los modelos de

desarrollo territorial, sujeto a los constantes vaivenes que experimentan las políticas y las teorías en las que se fundamentan. Si a esta realidad le añadimos el hecho de que el autor opta por examinar un conjunto de estos modelos, concretamente el formado por los considerados de desarrollo local es todavía más loable el empeño puesto en escribir la obra aquí reseñada.

No obstante, pueden hacerse algunos reparos en relación con ciertos aspectos formales de la argumentación desplegada por Gioacchino Garofoli. A lo largo de la lectura del escrito, me he sentido, en ocasiones, ciertamente desorientado como consecuencia de dos rasgos de la obra. Uno, la imposibilidad manifiesta de distinguir, en numerosas oportunidades, si el autor está teorizando sobre los modelos de desarrollo local o si se limita a describir la realidad italiana; pues ambas situaciones se intercalan con demasiada frecuencia, sin que muchas veces quede clara su distinción. Otra confusión se deriva de la no sistematización del tratamiento de dichos modelos, pues la exposición de algunos de ellos aparece fragmentada en diversos capítulos, lo que favorece la repetición de ideas y dificulta la formación de una idea de conjunto.

Desde el punto de vista conceptual, son dos los aspectos que podrían ser sensibles a la crítica. Por una parte, la expansión, no reflejada a lo largo del texto, que supone a un conjunto de modelos extraídos de la realidad italiana. Por otra, aunque posiblemente ligada a la primera, la exclusividad que da en el desarrollo local a los procesos de industrialización, hecho que se contradice con una realidad post-industrial en la que los servicios altamente especializados adquieren progresivamente una mayor importancia.

De la conformidad de ambos dependerá la consideración del libro de Gioacchino Garofoli como manual sobre los modelos de desarrollo local o como simple obra de consulta acerca de la evolución de la realidad italiana.

### **Bibliografía Complementaria**

BOSQUE SENDRA, Joaquín, MÉNDEZ, Ricardo (Coords.). *Cambio industrial y desarrollo regional en España*. Barcelona: Oikos-Tau. 1995. 551 p.

ESTEBAN, Joan M<sup>a</sup>, VIVES, Xavier (Dirs.). *Crecimiento y convergencia regional en España y Europa*. Barcelona: Instituto de análisis económico (CSIC). 1994. 2V. 558 p.

GAROFOLI, Gioacchino (Ed). *Ristrutturazione industriale e territorio*. Milano: Franco Angeli, 1978. 282 p.

GAROFOLI, Gioacchino. *Industrializzazione diffusa in Lombardia: Sviluppo territoriale e sistemi produttivi locali*. Milano: Franco Angeli. 1983. 344 p.

Tambien en: GAROFOLI, Gioacchino. *Industrializzazione diffusa in Lombardia: Sviluppo territoriale e sistemi produttivi locali*. Pavia: Gianni Iuculano. 1995. 344 p.

GAROFOLI, Gioacchino. *Endogenous development and Southern Europe*. Avebury: Aldershot. 1992. 240 p.

GAROFOLI, Gioacchino. *Economia del territorio, trasformazioni economiche e sviluppo regionale*. Milano: Etaslibri. 1992. 277 p.

GAROFOLI, Gioacchino. *Formazione di nuove imprese: un'analisi comparata a livello internazionale*. 2<sup>a</sup> ed. Milano: Franco Angeli. 1996. 277 p.

GAROFOLI, Gioacchino, GILLY, Jean-Pierre y VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio (Eds.). *Gran empresa y desarrollo económico*. Madrid: Síntesis & Fundación Duques de Soria. 1997. 343 p.

MORENO, Rosina. *et al. Evidence on the complex link between infrastructures and regional growth*. Barcelona. División de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Barcelona. 1997. 36 p.

© Copyright: Diego Gallart Millán 1998.

© Copyright: Biblio 3W, 1998.