

Nuevas tendencias en Política Regional: El desarrollo del potencial endógeno*

José Juan Romero Rodríguez

1. INTRODUCCION: LA CRISIS. UNA RUPTURA HISTORICA

Suele decir mi admirado profesor Sampedro que "la crisis actual es una figura entre épocas distintas, una *ruptura histórica* cuyas raíces se asientan en el nivel cultural, transformando variables tales como los valores o las creencias"¹. Esa ruptura ha venido en buena parte motivada porque el desarrollismo en que andábamos inmersos ha tropezado con tres clases de límites — de ellos hemos tenido ocasión de discutir durante la carrera —: *límites naturales*, revelados por el agotamiento de los recursos escasos y la destrucción del medio ambiente, *límites políticos*, la creciente rebelión del Sur frente al Norte, y *límites psicológicos*, con un deterioro del sentido de la identidad reflejado diariamente en tantas manifestaciones de desconcierto y búsqueda de asideros: desde la droga y el terrorismo hasta nuevas religiones y mitos².

Si esto es verdad, habremos de convenir con Sampedro en que está emergiendo un nuevo modelo de desarrollo —el nombre incluso habrá que cambiarlo— que se tendrá que caracterizar por los siguientes rasgos: "... habrá de ser a) un *ecodesarrollo* consciente de los límites ...aludidos, b) un progreso más *equilibrado* en favor del Tercer Mundo (y de las regiones más pobres, añadiría yo) y de la vida interior de todo ser humano, c) *conservador de otras culturas* que encarnan otras tantas maneras posibles de vivir"³.

* El presente texto reproduce en gran parte las ideas contenidas en la última lección del curso pronunciada por el autor con ocasión del Acto Académico Fin de carrera de la 20ª promoción de E.T.E.A. celebrada en Córdoba el día 6 de Junio de 1987.

¹ Sampedro (1982), p. 14.

² Cfr. *Ibidem*, pp. 15-16.

³ *Ibidem*, p. 2.

Que mucha gente no quiera verlo, que muchos políticos y tecnócratas se resistan a llevarlo a sus últimas consecuencias, eso no disminuye en el ápice la verdad del aserto. Ocurre aquí —y termino mis referencias a Sampedro— lo sabiamente vaticinado por Chung-Tze: “el que dice la verdad veinticuatro horas antes que los demás pasa por mentiroso durante todo un día”⁴.

Uno de los campos en que parece que se vislumbra esta ruptura es precisamente el de la Ciencia Regional, el de la política regional.

2. EL CONCEPTO DE DESARROLLO ENDOGENO

Según la famosa obra de John Naisbitt “Megatrends”⁵ una de dichas “macrotendencias” es precisamente la confianza en la ayuda propia (“New self-help”), es decir, en la iniciativa propia, en los propios recursos, en las propias potencialidades, de cara a todo tipo de actividades. Esta afirmación, llevada a las doctrinas sobre el desarrollo, tiene su plena vigencia en las políticas de descentralización, en los fenómenos de industrialización difusa y desarrollo endógeno.

2.1. De la concentración a la “difusión”

En efecto, el estudio comparativo de los países y regiones de desarrollo más reciente y de los países y regiones de desarrollo más antiguo demuestra que entre los dos grupos existe, entre otras, la diferencia siguiente: una alta proporción de la actividad productiva de los países y regiones de reciente desarrollo se realiza en empresas de pequeña dimensión; ello implica que una cuota elevada de la población ocupada tiene un carácter autónomo, lo que no quiere decir, necesariamente, independiente.

Ahora bien, la opinión más generalizada hasta hace poco tiempo, es que la sustitución de esta estructura que podríamos llamar “descentrada” por una más “centrada” o “concentrada” (concentración de la producción en grandes empresas y núcleos industriales) era un paso obligado para el progreso de los países de desarrollo tardío. Tal era el modelo impuesto por los métodos de organización del trabajo propios de la segunda mitad del siglo XIX.

Sin embargo, son cada vez más numerosas las voces que se alzan contra esta manera de ver las cosas: el modelo sustitutivo estaría basado en la difusión de la actividad productiva y en la desconcentración de la producción. A esta convicción no es ajena la idea de que las economías de escala en la producción

⁴Naisbitt (1984).

⁵Cfr. Fua (1983).

no son ya ni una condición necesaria ni suficiente para alcanzar altos niveles de productividad en importantes sectores industriales.

2.2 "La movilización del potencial endógeno"

Ello es así tanto por razones filosóficas como por argumentos empíricos⁶. La crisis económica ha puesto en cuestión, entre otros dogmas, esta especie de necesidad de pasar de una a otra estructura productiva. Hoy día aumenta sensiblemente el interés hacia fórmulas de desarrollo que partan de lo que ya existe sobre el terreno, a nivel local, para valorizarlo al máximo y modificarlo sólo gradualmente, sosteniendo en lo posible una continuidad con sus raíces históricas y culturales. Esta tendencia suele conocerse — desde la aparición de un informe de la C.E.E. con ese título⁷ — como la "movilización del potencial endógeno". Y tiene algo que ver — aunque pueden ser fenómenos distintos a veces — con lo que la O.C.D.E. ha promovido abundantemente en los últimos años bajo el nombre de "Programa I.L.E." (Iniciativas Locales de Empleo)⁸.

Curbelo define la estrategia de desarrollo regional *endógena* cómo: "... la intervención planificada del gobierno regional de una región subdesarrollada en la constitución de una base económica que descansa no sólo en las iniciativas y recursos locales sino también en el potencial dinámico de la demanda regional"⁹.

Siguiendo a Vázquez Barquero — el autor español que más se ha ocupado del tema — podemos decir que "... el proceso de industrialización con iniciativas locales reúne las siguientes características: están dinamizadas por actividades no agrarias, principalmente industriales; se han desarrollado sin intervención directa del Estado, si bien las inversiones en infraestructura social lo han favorecido e, incluso, en ocasiones ayudas canalizadas a través de la Administración hayan contribuido a consolidar el proceso; no se debe a la deslocalización de grandes empresas, está basado en la utilización de recursos propios del área; y se ha producido en pequeños asentamientos urbanos y en todo caso en áreas no metropolitanas"¹⁰.

⁶ Véase por ejemplo: *Experiencias europeas*: Wettman y Ciciotti (1981); Fua (1983); García Álvarez (1985); Saraceno (1985) et. *Experiencias españolas*: N° especial de *Estudios territoriales*, N° 13-14 (1984); Vázquez Barquero, A. "Industrialización..." (1984) etc.

⁷ Wettman y Ciciotti (1981).

⁸ Cfr. O.C.D.E. *Feed-back I.L.E.* Véase también Latella (1984).

⁹ Curbelo (1986), p. 23.

¹⁰ Vázquez Barquero Op. cit. p. 650.

Dado el carácter de esta breve nota me limitaré —siguiendo un estilo más bien “impresionista”, “a brochazos”— a recorrer algunos temas muy relacionados con esta nueva modalidad de desarrollo.

3. ALGUNAS CARACTERISTICAS DEL DESARROLLO ENDOGENO

3.1. El “modelo adriático” o la “tercera Italia”: ni “catedrales en el desierto”, ni “modelo asiático”.

Este tipo de desarrollo ha conocido un auge espectacular en Italia, precisamente en unas zonas que no son ni las clásicas regiones industrializadas del Norte, ni las zonas tradicionalmente depauperadas del Mezzogiorno, donde parece que la capacidad de iniciativa está anquilosada. La llamada “tercera Italia” se encuentra precisamente en unas regiones como la Umbría, las Marcas o los Abruzos, situadas en la vertiente adriática del país, y que justifican el adjetivo de “modelo adriático” con que también se ha denominado con frecuencia este fenómeno.

Ejemplos significativos de este modelo en España los encontramos, por ejemplo, en diversas actividades industriales de la provincia de Alicante; en la comarca valenciana de La Vall d’Albaida; en el área guipuzcoana de Mondragón; en la comarca del Ripollés (entre Gerona y Barcelona); en Aranda del Duero; y, más cerca de nosotros, tenemos los casos de la industria alimentaria de Puente Genil; el sector textil de Priego; el cuero de Ubrique etc. etc.¹¹.

Se trata, en todos esos casos, de algo muy distinto a nuestros fracasados polos de desarrollo, más cercanos de lo que se ha llamado a veces “economía de enclave”, o siguiendo una expresión frecuente entre los autores italianos, “catedrales en el desierto” (por alusión al modelo implantado en el Mezzogiorno en los años 60). Una diferencia esencial radica en que estos enclaves no generan un sistema económico internamente articulado y los recursos que entran en la región salen, multiplicados, hacia afuera¹².

Tampoco estamos pensando en la llamada “salida asiática”, que hace referencia a varios países de nueva industrialización (los famosos N.I.C.) cuyo desarrollo está en causas muy particulares, entre otras en los drásticos diferenciales de costes laborales respecto de otras regiones.

Lo que sí parece claro es que este modelo ha estado en muchos lugares en estrecha relación con el auge de la economía sumergida o informal. Pero no nos detendremos hoy en este aspecto de la cuestión.

¹¹ Cfr. *Estudios Territoriales*, N° 13-14 (1984).

¹² Cfr. Curbelo (1986), p. 21.

3.2. Su relación con el “paradigma de la base exportadora”

No estaría de más, si no fuera por la limitación del tiempo, hacer aquí alguna referencia a los discutidos paradigmas existentes sobre las estrategias del desarrollo. Están de moda los debates sobre el “modelo de la base exportadora” (que sitúa el desarrollo en función de la capacidad exportadora del país o la región), a partir precisamente de un concepto tan de moda como es el de “las ventajas comparativas”. Este último concepto tiene el peligro según algunos autores de perpetuar el papel subordinado y productor de bienes primarios de determinados países y regiones, haciendo inevitable la prolongación de la actual división internacional del trabajo.

De hecho, los modelos de desarrollo “endógeno” son una variación de esa teoría de la “base exportadora”, ya que en los casos estudiados es endógena la iniciativa y son exógenos los mercados¹³. No obstante, no se olvida en estos casos — como ya aludimos más arriba— el papel dinamizador que puede jugar en muchos casos la reanimación de la demanda interna de las regiones o países pobres, para lo cual parecen inevitables políticas decididas de redistribución de la renta¹⁴.

Por tanto, si algo es claro, es la gran diferencia que existe entre el concepto de “desarrollo endógeno” y cualquier variación del viejo y españolísimo “modelo autárquico”.

3.3. Multinacionales y descentralización: “el síndrome Disneylandia”

Una de las características de la economía mundial tras la crisis económica es la *hipermovilidad del capital multinacional*, que pone muy en cuestión la propia eficacia de las políticas regionales de corte clásico¹⁵.

En efecto, “Los cambios que se han producido en la economía mundial han convertido a todas las regiones en muy vulnerables a las decisiones adoptadas en remotos centros de control”¹⁶.

Es este fenómeno, que se está generalizando, el que denominaríamos “síndrome Disneylandia” por recordar algo que está en la mente de todos: en esta y otras ocasiones, el problema de las regiones —sobre todo de las subdesarrolladas— consiste en ser lo suficientemente influyentes como para “seducir” al capital internacional, exhibiendo sus mejores atributos¹⁷.

¹³Ibidem, p. 17.

¹⁴Ibidem, p. 40 y ss.

¹⁵Lo subraya acertadamente Roberto Velasco (1986), p. 11.

¹⁶Ibidem.

¹⁷Wettman y Ciciotti, Op. cit., p. 40.

Y una de las líneas de tendencia más comprobadas del capital multinacional es, precisamente, hacia la fragmentación de las grandes empresas. Aunque pueda parecer lo contrario, no existe de hecho contradicción entre la multinacionalización creciente y la movilidad del capital y el desarrollo endógeno. Más bien ocurre lo contrario. Porque el capital multinacional no parece hacerle mucho asco a desconcentrar sus actividades, y a instalarse en regiones de escasa tradición, si así lo aconsejan las condiciones buscadas (estabilidad política, condiciones laborales y salariales ventajosas, clima agradable etc.); ello, lógicamente, implicará un desarrollo "dependiente", por lo que, una vez más, conviene recordar que este tipo de desarrollo no es necesariamente independiente y autosostenido.

Pero, según todos los análisis, el elemento que más ha influido en este fenómeno tan generalizado es el cambio tecnológico que incide decisivamente en la nueva división territorial del trabajo.

3.4. El papel decisivo de los cambios tecnológicos

Efectivamente, las teorías tradicionales de localización industrial, basadas en cuidadosos análisis coste-beneficio, daban por buena generalmente una hipótesis básica: la existencia de igualdad de condiciones entre las alternativas.

Ahora bien, el cambio tecnológico rompe precisamente las condiciones de partida. Son esos cambios tecnológicos los que permiten justamente la ruptura de los procesos productivos (haciendo menos operativas las viejas economías de escala, como dijimos antes) y haciendo rentables la utilización de pequeñas empresas más flexibles y dispersas sobre el territorio. Así, por ejemplo, las mejoras en el transporte, los cambios en las técnicas de producción, los avances en materia energética, el desarrollo de la información (y de la informatización), sin olvidar la creciente valoración de los elementos que influyen en la calidad de vida del personal, son factores decisivos en las nuevas estrategias de localización industrial.

Basándose en esta convicción del poder dinamizador de los propios cambios tecnológicos, debidamente integrados y asimilados por una región, se han multiplicado los llamados "parques tecnológicos", que buscan atraer a empresas y actividades de alto nivel tecnológico en determinados lugares, reproduciendo paradójicamente —pero a otro nivel— el modelo de concentración: ahora ya no es la concentración de la materia gris.

Tras haber tenido en cuenta los diversos elementos considerados diríamos que "... *el potencial endógeno* comprende los recursos físicos y ecológicos de estas regiones, las aptitudes naturales y la energía de su población, la estructura urbana, los capitales que han acumulado, etc... Estos términos pueden ser definidos en un sentido más estrecho, a saber *el potencial de innovación regional*"¹⁸.

¹⁸ Wettman y Ciciotti, Op. cit., p. 4*.

A su vez, este potencial de innovación regional podemos definirlo como "... la red de actividades y funciones económicas de las empresas individuales y de su entorno, que determina el ritmo y la amplitud de la modernización técnica y organizativa y la aptitud de las empresas de la región para compensar la pérdida de antiguos mercados por la constitución de un potencial de mercados nuevos"¹⁹.

En último término se trata de desarrollar en zonas relativamente atrasadas la capacidad de adaptación a las condiciones cambiantes de los mercados, de la tecnología, de la organización. Ese es, en último término, el reto que se plantea.

Sería interesante discutir aquí hasta qué punto Andalucía puede o no responder a ese reto y apostar por un modelo de desarrollo endógeno, basado en las potencialidades locales, como el que aquí se ha intentado describir. No vamos hoy a entrar en ello. Como diría Michael Ende, ... "esa es otra historia que habrá de ser contada en otro momento"²⁰.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Michael Ende. *La historia interminable*. Ed. Alfaguara.

BIBLIOGRAFIA

COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1983): "La contribución de las iniciativas locales a la creación de empleo". Documento: COM 662 final.

COMITE ECONOMICO Y SOCIAL. COMUNIDADES EUROPEAS (1986): *Informe de la Sección de Asuntos Sociales, Familiares, Educación y Cultura sobre Iniciativas Locales de Empleo*. (Rapport Roseingrave y Roycroft). Serie estudios. 13 de Noviembre.

CRUZ ROCHE, Pedro (1984): "Problemática empresarial en un proceso de desarrollo local endógeno". *Información Comercial Española*. N° 611, Julio, pp. 141-146.

CURBELO RANERO, José Luis (1986): "Crecimiento y equidad en una economía regional: un modelo de desarrollo endógeno para Andalucía en el marco de las matrices de contabilidad social". Ponencia presentada a la *XII Reunión de Estudios Regionales*, Cáceres, 5-6-7 de Noviembre.

FUA, Giorgio y ZACHIA, C (1983): *Industrializzazione senza fratture*. Ed. Il Mulino, Bolonia.

GARCIA ALVAREZ, Antonio (1985): "La industrialización de las áreas rurales en Europa". *Estudios Territoriales*. N° 17, Enero-Abril, pp. 293-311.

GRANADOS CABEZAS, Vicente y SEGUI PEREZ, Vicente (1985): "El debate sobre las potencialidades endógenas, un camino hacia la planificación económica territorial". Comunicación presentada a la *XI Reunión de Estudios Regionales*, Palma de Mallorca, Noviembre.

GRANADOS, Vicente y SEGUI, Vicente (1986): "Nuevas estrategias de desarrollo territorial", *CEUMT. La Revista municipal*, N° 94-95, pp. 6-15.

LATELLA, Francesco (1984): "Retraso del crecimiento económico y supervivencia de las empresas locales en áreas atrasadas: el caso de algunas regiones italianas y españolas", *Revista de Estudios Regionales*. N° 14, Julio-Diciembre, pp. 149-182.

LAZARO ARAUJO, Laureano (1983): "Tipologías regionales y estrategias de ordenación del territorio". *Estudios Territoriales*. N° 9, Enero-marzo, pp. 37-58. (Cfr. p. 54 esquema).

MORALES GUTIERREZ, Alfonso C. y HUMERO RODRIGUEZ, José Juan: "Una nueva figura para la promoción socio-económica: los agentes de desarrollo local". *CEUMT La Revista Municipal* (En prensa).

NAISBITT, John (1984): *Megatrends*, Futura Macfonald and Co., London and Sidney.

O.C.D.E. *Freed-Back ILE*, varios números.

SAEZ DE BURUAGA, Gonzalo (1984): "Planificación regional de la tecnología y potencial endógeno". *Información Comercial Española*, N° 606, Febrero, pp. 53-65.

SARACENO, Elena (1985): "Difusión industrial en Italia. Tres casos de estudio". *Estudios Territoriales*. N° 17, Enero-Abril, pp. 243-260.

SAMPEDRO, José Luis (1982): "Estructura social y economía. Doble estrategia ante la estructura en crisis". En *Primer Congreso de Economía y de Economistas de España*. Barcelona 8-11 de Diciembre, "Conferencias", pp. 1-24.

SCOTT, A.J. (1985): "Procesos de localización, urbanización y desarrollo territorial: un ensayo exploratorio". *Estudios Territoriales*. N° 17, Enero-Abril, pp. 17-40.

VARIOS AUTORES (1984): N° especial de *Estudios Territoriales*, N° 13-14, Enero-Junio 1984.

VAZQUEZ BARQUERO, Antonio (1983,a): "Industrialización local. Pasado, presente y futuro". *Economistas*, N° 24, Febrero-Marzo, pp. 44-48.

VAZQUEZ BARQUERO, Antonio (1983,b): "Los programas territoriales, nuevo enfoque para la Política Regional de España". *Estudios Territoriales*. N° 11-12, Julio-Diciembre, pp. 13-30.

VAZQUEZ BARQUERO, Antonio (1984,a): "Desarrollo con iniciativas locales en España". *Información Comercial Española*, N° 609, Mayo, pp. 57-69.

VAZQUEZ BARQUERO, Antonio (1984,b): "El Estado frente a los problemas del desarrollo local". *Estudios Territoriales*. N° 13-14, Enero-Junio, pp. 127-138.

VAZQUEZ BARQUERO, Antonio (1984,c): "El cambio de modelo de desarrollo regional y los nuevos procesos de difusión en España", *Estudios Territoriales*. N° 20, Enero-Abril, pp. 87-110.

VAZQUEZ BARQUERO, Antonio (1984,d): "Industrialización con iniciativas locales". *Pensamiento Iberoamericano*, n° 5.

VELASCO BARROETABEÑA, Roberto (1986): "Reindustrialización y cambio tecnológico: una perspectiva espacial", Bilbao, Octubre, (Edición mimeografiada cedida gentilmente por el autor).

WETTMANN, Reinhart W. et CICIOTTI, Enrico (1982): *La mobilisation du potentiel endogène. Adaptation régionale à l'évolution de la situation technique et économique par l'adoption rapide d'innovations*. Commission des Communautés Européennes; Documentation interne de la Politique Régionales dans la Communauté. n° 10, September.

