

Desarrollo local, PYME innovadoras y bienes colectivos de competitividad

Local Development, Innovative SMEs and Collective Competition Goods

MANUEL AHEDO SANTISTEBAN
Universitat Rovira i Virgili (España)
manuel.ahedo@urv.es

IGNASI BRUNET ICART
Univesitat Rovira i Virgili (España)
ignasi.brunet@urv.net

RESUMEN

El artículo hace uso de la sociología para plantear una serie de propuestas teóricas y analíticas sobre el desarrollo local y endógeno. El desarrollo socioeconómico local es definido como un proceso social inductivo que tiene lugar dentro de un contexto institucional que condiciona y moldea el proceso. Se aboga por el concepto de bienes colectivos de competitividad local (BCCL), como un instrumento adecuado para analizar el desarrollo local en la actualidad, y se enfatiza la importancia de los BCCL de colaboración público-privada, y aquellos que benefician a las redes de Pequeñas y Medianas Empresas (en adelante, PYME) innovadoras. Los argumentos se ilustran con ejemplos de BCCL en tres regiones industriales con una marcada presencia de PYME: Cataluña, País Vasco y Comunidad Valenciana.

Palabras clave: aprendizaje local, organizaciones, sistemas regionales, instituciones.

ABSTRACT

The article makes use of sociology to present various theoretical and analytical proposals. Local socio-economic development is defined as a socially inductive process that takes place within an institutional context, which condition and facilitates that process. The concept of local collective competitive goods (LCCG) is advocated as an adequate analytical tool to understand current dynamics of local endogenous development. Of special importance are the LCCGs of public-private collaboration,

addressed to support networks of innovative Small and Medium-sized Enterprises (SMEs). The arguments are illustrated with examples of BCCL from three industrial regions with high presence of SMEs: Catalonia, Basque Country and Valencia Region.

Keywords: *local learning, organizations, regional systems, institutions.*

INTRODUCCIÓN

Los conceptos y las teorías sociológicas tienen importantes herramientas analíticas para ayudar a una mejor explicación de los mecanismos del desarrollo socioeconómico. El concepto de capital social es un claro ejemplo, tanto en su versión más comunitarista, vinculado a valores y cultura, como en su versión más asociativa, vinculada a dinámicas organizativas e institucionales¹. Son también útiles conceptos claramente sociológicos como el orden institucional (el sistema de estatus colectivos y la estratificación social), el orden de la interacción y las prácticas sociales (en el sistema de relaciones organizadas e informales entre actores y grupos), la integración macro-micro o estructura-agencia, y la relación entre conocimiento y sociedad. La explicación del desarrollo socioeconómico nacional y local sigue siendo un reto para la ciencia social. En base a la evidencia histórica y comparada se concibe el desarrollo socioeconómico como un proceso inductivo y endógeno del tipo de «manos a la obra» interactivo, participativo, deliberativo y crítico-reflexivo, por el que las sociedades aprenden a desarrollarse y a ser prósperas.

En las últimas décadas, tras la larga hegemonía de los enfoques de desarrollo local exógeno «desde arriba» y «desde fuera», principalmente desde el Estado central a través de inversiones en capital físico, se han ido configurando otros enfoques de desarrollo de «abajo hacia arriba» y «desde dentro hacia fuera», que han avanzado la perspectiva del nuevo desarrollo local o endógeno². Estos nuevos enfoques recogen varios cambios fundamentales en los actuales procesos de movilización del desarrollo capitalista en la era posfordista y de la globalización. En primer lugar, de la importancia de la gran empresa fordista se ha pasado a valorizar las potencialidades de los sistemas de PYME interconectadas. En segundo lugar, del énfasis en factores relacionados con las infraestructuras y la producción se ha pasado a valorizar la innovación tecnológica tanto de producto, como organizativa y de procesos. En tercer lugar, de la importancia de los bienes puros, públicos y privados o de mercado, se ha pasado a enfatizar el papel de diversos bienes colectivos no necesariamente puros. Algunas regiones y localidades han encontrado complementarias combinaciones de diferentes bienes colectivos alrededor de redes de PYME innovadoras y creativas, y se han convertido en bases importantes del capitalismo global mediante el desarrollo de redes de cooperación interinstitucional e interempresarial, geográfica y socialmente enraizada. Los aspectos institucionales son así factores que pueden acelerar y facilitar tal proceso inductivo hacia el desarrollo socioeconómico local.

En el segundo epígrafe se revisa la literatura sobre el desarrollo local endógeno, y se destaca el creciente énfasis en el papel de las PYME locales dinámicas e innovadoras y en la acción pública adaptada a las necesidades del territorio, considerando tres dimensiones claves para el desarrollo socioeconómico local: a) la productivo-empresarial; b) la de innovación o

¹ Para una visión asociativa del capital social véase Triglia (2001) y Moyano (2008).

² Desarrollo local y endógeno pueden tener significados diferentes. Sin embargo, en este artículo las dimensiones local y endógena del desarrollo subestatal o subnacional se conciben de forma integradora dentro de la nueva división geográfica del capitalismo internacional, y en contraste con las dimensiones globales, estatales, nacionales, de carácter más exógeno.

aprendizaje, a través de la contribución del enfoque de los sistemas de innovación en el estudio de la generación, distribución y aplicación de conocimiento, y c) las políticas públicas y su papel en la creación de condiciones y bienes públicos para la competitividad y el desarrollo local. En el tercer epígrafe se propone y desarrolla el concepto de los bienes colectivos de competitividad local (BCCL), con una especial atención a los bienes de carácter mixto público-privado orientados hacia las PYME innovadoras, y a los factores sociales e institucionales nacionales y regionales que contextualizan el proceso de construcción de los BCCL. En el cuarto epígrafe se analizan los ejemplos de BCCL público-privados en las Comunidades Autónomas de Cataluña, País Vasco y Valencia. Finalmente se presentan las conclusiones.

TRES FACTORES INSTITUCIONALES PARA EL DESARROLLO LOCAL

A finales de los ochenta surge una nueva geografía económica que junto a la economía evolucionista e institucional y otras contribuciones científicas generan una nueva teoría del desarrollo territorial endógeno (Vázquez-Barquero, 1999). El consenso teórico mínimo gira en torno a la importancia de la constitución estratégica de redes empresariales, organizativas e institucionales que deliberan y colaboran para alcanzar unos objetivos comunes orientados hacia el desarrollo competitivo de la economía local, obteniendo unos beneficios individuales mediante la acción conjunta, y favoreciendo dinámicas de colaboración público-privada.

Tres críticas se pueden hacer a la reciente literatura sobre el desarrollo local o endógeno. Primero, el estudio del desarrollo subnacional se ha centrado mayormente en regiones con cierto nivel de capacidades, por su carácter urbano, o por su peso poblacional o industrial³. Segundo, la difícil relación entre crecimiento y desigualdad es más visible al nivel local, cuando el bienestar generado no es redistribuido igualitariamente, y no es el producto de procesos democráticos y participativos; por lo tanto, hay que dudar del «localismo excesivamente bien intencionado» y del regionalismo derivado de políticas y de discursos oficialistas (Lovering, 2008). Tercero, sobre los efectos de la globalización (inversiones extranjeras e internacionalización de la producción) se ha criticado el poder de los actores económicos globales y las amenazas para las economías locales (Amin y Thrift, 1994); pero no se han considerado las condiciones y los mecanismos para que la globalización pueda ser también una fuente de posibilidades para el desarrollo endógeno.

Veamos a continuación las contribuciones más importantes de la literatura en los tres factores institucionales clave para el desarrollo local: sistema productivo-empresarial, dinámica de innovación-aprendizaje, y gobernanza y políticas públicas.

³ Esta especie de regionalización del desarrollo socioeconómico local es evidente en Amin y Thrift (1994) y Cooke y Morgan (1998), y Amin (1999). El estudio comparado de Crouch *et al.* (2001, 2004) se centra en sectores productivos en áreas urbanas.

El sistema productivo y las PYME locales

El estudio de sistemas productivos locales desde los años 1980 ha generado un alto nivel de conocimiento en muchas revistas especializadas europeas e internacionales. Uno de los principales temas de análisis son las relaciones entre PYME locales y grandes empresas de orientación global en extensas y pobladas cadenas de valor y suministro (Bellandi, 2001; Herrigel, 2004). Tradicionalmente se ha asumido que las grandes empresas «tractoras» estimulan la tensión por la competitividad y la innovación en las empresas de su entorno organizativo y geográfico (Vázquez-Barquero, 1999). Sin embargo, la realidad empírica indica que la relación entre estas grandes empresas y las PYME locales puede tener múltiples formas, a lo largo de un *continuum* desde un mero contrato de suministro vía coste a corto plazo, hasta una colaboración en una innovación tecnológica con un valor a largo plazo. Para Dupuy y Gilly (1997), las empresas globales extranjeras, como núcleos de difusión de cambios tecnológicos e innovaciones, generan una tensión permanente entre las dinámicas «ateritoriales» de sus unidades localizadas y las dinámicas territoriales locales. Ante estas problemáticas las economías locales encaran el reto del cambio o ajuste institucional, y afrontan la necesidad de un reescalamiento de las economías locales basadas en PYME, al nivel de empresa (hacia un mayor tamaño, y vinculación o integración en grupos empresariales), territorial (hacia una mayor masa crítica relacional y regional), y cognitivo (de mejoras sencillas hacia innovaciones de mayor orientación competitiva).

El sistema de innovación y el aprendizaje local

Dentro de la perspectiva de los sistemas de innovación (entre otros, Lundvall, 1992)⁴, el enfoque de sistemas regionales de innovación (SRI) ha prestado atención a la dimensión territorial subnacional (Cooke *et al.* 1998, 2004; De la Mothe y Paquet, 1998; Olazaran y Gómez-Uranga, 2001). El SRI ha añadido al acervo del sistema nacional de innovación las ventajas derivadas de la proximidad en la circulación de conocimiento aplicable, y de la masa crítica organizativa e institucional de una región, pero manifiesta dos limitaciones: a) la mayoría de los casos corresponden a grandes regiones o áreas urbanas, con una alta presencia de instituciones de educación superior, investigación, y grandes empresas productivas⁵; b) una tendencia a priorizar la innovación formal y linear de arriba abajo. Sin embargo, la innovación en PYME es mayormente de proceso e incremental, y se orienta por las lógicas de eficiencia, competitividad y aprendizaje, mediante mecanismos no formales, sociales-relacionales y tácitos. La perspectiva del «aprendizaje localizado» (Maskell y Malberg, 1998) enfatiza los contextos locales del sistema productivo y de formación, en el que el conocimiento se genera, distribuye y aplica a través de la relación entre muchos y diversos actores, bajo las ventajas

⁴ Lundvall ha impulsado desde el grupo IKE de la Universidad de Aalborg (Dinamarca) la visión amplia del sistema de innovación bajo la perspectiva de economía del aprendizaje: Lundvall *et al.* (2002).

⁵ Cooke, *et al.* (1998, 2004) clasifican las ciudades de Tampere (Finlandia) y Tohoku (Japón), la región de Toscana (Italia) y Dinamarca, como SRI localistas, caracterizados por una alta presencia de PYME, por la importancia del asociacionismo empresarial y la colaboración público-privada.

colectivas e institucionales de la proximidad. Por lo tanto, quizá sea más adecuado hablar de un sistema local de aprendizaje.

Gobernanza del desarrollo local

Una descentralización efectiva y eficaz en la Administración pública es un factor institucional clave para que las políticas públicas puedan estimular el desarrollo local. Los Estados-nación afrontan el reto de organizar una descentralización coordinada y complementaria dentro de un sistema multinivel de gobernanza. La gobernanza se refiere a una nueva forma de relación Estado-sociedad y de colaboración público-privada. Dentro de los diferentes usos interesados y aplicados de este término, uno ha sido el estímulo de la relación público-privada en algunos sectores o ámbitos, como el ámbito local. En lo que se refiere a la acción pública en apoyo de las PYME en la ciencia económica ha surgido un consenso justificador de la misma como corrección de fallos de mercado en cuatro situaciones: las asimetrías de *información* acerca de aspectos legislativos, estratégicos y de conocimiento de los mercados, las relativas a la *financiación* y los problemas para encontrar recursos financieros, las que tienen que ver con la *formación* del capital humano y las que se refieren a la asignación de recursos al proceso de *innovación* tecnológica y de modernización. En la práctica no ha habido el suficiente aprendizaje en experiencias de acción pública para las PYME, y menos aún por los Gobiernos regionales y locales⁶. Desde una aspiración empírica, la gobernanza del desarrollo local requiere de una colaboración público-privada sustantiva, efectiva, y transformadora, y para ello hay tres factores clave. Primero, la organización de los intereses locales generales y sectoriales, especialmente la voz colectiva de PYME, principalmente a través de asociaciones participativas y efectivas, basadas en dinámicas de interacción entre los miembros (Traxler y Huemer, 2007). Segundo, una adecuada organización territorial del sistema político-administrativo, en el que todo dinero público tenga el mayor control posible por parte de la ciudadanía y el electorado⁷. Tercero, un apropiado nivel técnico en la institución pública encargada de políticas de desarrollo local como contrapeso a la lógica política y su posible efecto reproductor y de bloqueo de posibles redes clientelares locales en torno a intereses fuertemente establecidos (Evans y Rauch, 1999). En las sociedades avanzadas a la institución pública se le debe añadir un adecuado equilibrio intertécnico entre los diferentes grupos profesionales, tanto generalistas como especializados, como precondition para una mayor «autonomía incrustada» del Estado (Evans, 1995).

En suma, en la era de creciente globalización económica y concentración urbana muchas economías locales y regionales necesitan nuevos tipos de recursos y capacidades colectivas para que sus PYME participen en prácticas de reescalonamiento, aprendizaje y gobernanza, que les lleve a un mayor nivel de innovación competitiva.

⁶ Asheim *et al.* (2003) es quizá uno de los primeros estudios comparados de esta cuestión. Culpepper (2003) analiza los problemas para la necesaria cooperación social de cara a una eficaz política de formación para las PYME en Alemania y Francia durante las últimas décadas.

⁷ Como se puede observar en el modelo nórdico de democracia y gobernanza local (Sellers y Lindström, 2007).

LOS BIENES COLECTIVOS DE COMPETITIVIDAD LOCAL

Las ciencias sociales han discutido profusamente sobre los bienes colectivos y públicos. La teoría económica ha distinguido entre bienes privados y públicos, y tiene limitaciones para explicar los bienes colectivos. En el plano conceptual, está atrapada por la fuerte dicotomía entre bien público y privado. Por ejemplo, Camagni (2008) diferencia entre bienes puros públicos y privados, destacando la importancia de los bienes de carácter mixto (tangible e intangible) del tipo de club y los públicos impuros, que se concretan en redes de cooperación público-privadas en conocimiento, investigación y desarrollo, y en servicios especiales. Asimismo, Bellandi (2003) resalta la importancia de los bienes públicos específicos para el éxito de un cluster o sistema productivo local, enfatizando la integración complementaria entre el carácter público y privado de los bienes, y la necesidad de que el bien público se adecue a las necesidades del cluster. El reto parece estar en la combinación de la naturaleza pública-privada de un bien. En ese sentido, el concepto de bien colectivo ofrece mayores posibilidades de integrar esa doble naturaleza. Un bien privado de club puede adquirir una naturaleza pública según el contexto institucional, el cual le puede dar la legitimidad social necesaria por haber respondido a un proceso participativo de decisión, o por aceptarse los beneficios públicos que puede generar. En el plano empírico, no hay la suficiente atención al tamaño empresarial y territorial. Muchas PYME locales por su tamaño tienen limitaciones para crear unidades de innovación o tecnología, y por lo tanto para ser innovadoras dependen de servicios colectivos o públicos locales, especialmente de infraestructuras de servicios tecnológicos y de formación ajustados a sus necesidades. Sin embargo, las PYME suelen tener problemas organizativos de coordinación a la hora de influir para que las políticas industriales y de innovación se ajusten a sus capacidades y necesidades, y para buscar ventajas comunes como en los mercados laborales externos y de producto.

En base a lo expuesto anteriormente, se postula la idoneidad del concepto de bienes colectivos de competitividad local (BCCL), entendidos como una serie de recursos o capacidades colectivas para que el tejido productivo local en torno a redes de PYME pueda ser más competitivo, dinámico e innovador. Según Crouch *et al.* (2001, 2004), estos BCCL se refieren a diferentes tipos de insumos y servicios que una empresa utiliza para mejorar su competitividad. Éstos pueden ser de diferente naturaleza, como información y conocimiento sobre tecnologías y mercados, formación y disponibilidad de mano de obra cualificada, provisión de recursos para alcanzar estándares técnicos y de calidad, acceso favorable al capital, programas y actividades de comercio y exportación, etc. La construcción de los BCCL tiene lugar en contextos institucionales que moldean la relación entre PYME y grandes empresas en los sistemas productivos locales, los sistemas locales de aprendizaje y las políticas de desarrollo local.

Formalizando la propuesta de Crouch *et al.*, e integrándola con la revisión anterior se propone un esquema analítico donde los BCCL para las redes de PYME innovadoras se pueden clasificar por su contenido y por su forma. Por su contenido se pueden englobar en cuatro grandes categorías: información, formación, conocimiento y financiación. Por su forma

o naturaleza, se puede agrupar en tres grandes tipos: privados, públicos o público-privados, siendo estos últimos los más importantes.

En lo referente al contenido, primero, la información es el bien colectivo básico para la toma de decisiones y la formulación de estrategias. La distribución de información contrastada, de calidad y relevante es el primer insumo para reducir los efectos negativos de la información asimétrica y para que las PYME puedan elucidar sus estrategias de innovación. Acceso a información relevante puede obtenerse mediante organizaciones privadas como asociaciones empresariales, industriales, o profesionales, o mediante organizaciones públicas como agencias sectoriales o territoriales. Segundo, la formación es un elemento crucial para los procesos de innovación incremental y de procesos de las PYME. En este sentido el sistema de formación profesional inicial y continua es clave, así como la actividad formadora de centros tecnológicos especializados y localizados. Tercero, se prioriza un tipo de conocimiento adecuado a la capacidad de absorción y utilización de las PYME, y aquí el formato de centros o institutos tecnológicos más o menos especializados y localizados con una clara vinculación a las PYME es un elemento clave. Finalmente, el acceso a la financiación para las PYME puede venir facilitada por regulaciones tanto fiscales como crediticias, o por actuaciones privadas tanto de instituciones de crédito como de acuerdos interempresariales.

Respecto a la forma, los BCCL pueden ser de naturaleza privada, pública, o mixta de colaboración público-privada. Los *BCCL privados* se suelen inscribir en el tipo de bienes de club, pero por lo general tienen un reducido impacto en las dinámicas colectivas de desarrollo. Por otra parte, los *BCCL públicos* son los creados por instituciones públicas, y pueden ir desde la política pública educativa y de formación, hasta la creación y promoción de organizaciones dedicadas a la innovación y la transferencia tecnológica, o programas sustantivos de desarrollo local a través de agencias públicas especializadas. Los BCCL más importantes son los que tiene un mayor o menor carácter *público-privado*, y los denominaremos BCCL p-p. Algunos de estos BCCL p-p tienen origen en intereses colectivos privados que adoptan una dimensión pública o institucional, como pueden ser los servicios de los sindicatos profesionales en la gestión de la formación inicial y continua en los mercados de trabajo externos locales, las redes de profesionales de alta cualificación, típico de los sectores tecnológicamente punteros en algunos países, o los que pueden ofrecer las asociaciones industriales sectoriales al nivel regional, provincial o local. Algunos BCCL p-p tienen un claro origen público, con una mayor o menor adecuación y colaboración con diversos grupos sociales y colectivos sectoriales; este tipo de BCCL es de mayor importancia como herramienta de política pública dentro del enfoque de la gobernanza. Los BCCL más importantes para el desarrollo local endógeno son los BCCL con una sustantiva e institucionalizada *colaboración público-privada*. La construcción de este tipo de bienes colectivos depende del contexto institucional nacional y regional. Sin embargo, casos de efectiva y duradera colaboración entre Gobiernos y administraciones públicas e industrias regionales o locales, orientada hacia redes de PYME innovadoras, no son fáciles de encontrar, ni tampoco de evaluar.

BCCL EN CATALUÑA, PAÍS VASCO Y COMUNIDAD VALENCIANA

El sistema de desarrollo socioeconómico local en España

En el sistema institucional para el desarrollo local en España es importante la organización de la administración local por parte de las comunidades autónomas. Las provincias han experimentado una adaptación y reducción competencial en los nuevos mapas político-administrativos, y los municipios han desarrollado estrategias de cooperación creando áreas metropolitanas y órganos de colaboración intermunicipal. En general, cada comunidad autónoma ha tenido sus particulares procesos de vertebración de los entes locales y de las sociedades civiles locales, y de institucionalización y desarrollo de su tejido productivo y empresarial. Nuestro interés reside en el análisis de cómo estos factores institucionales influyen en la producción de BBCL, especialmente de carácter público-privado para las redes de PYME innovadoras.

En España hay una variedad de sistemas productivos locales más o menos dinámicos, según región y sector. Trullen (2006) distingue entre los basados mayormente en grandes empresas, donde destacan los del País Vasco, Navarra, Rioja y Aragón, y los basados principalmente en PYME, predominantes en Cataluña y Valencia. A nivel sectorial, la variación depende principalmente del tipo de producto. Por ejemplo, en el caso de la automoción encontramos situaciones diferentes: a) PYME proveedoras casi exclusivas de una gran empresa, como las del entorno de las plantas de Ford en Valencia y de Opel en Zaragoza; b) PYME productoras de componentes para varias cadenas de valor, como puede ser el caso de las PYME vascas de máquina-herramienta o componentes de automoción; y c) una situación mixta, con PYME de componentes especializadas en un cliente, junto a otras que participan en otras cadenas de valor, como puede ser la industria alrededor de Seat y las PYME de componentes del área metropolitana de Barcelona. En suma, cada región y cada sector tienen sus problemáticas y sus propias necesidades de BCCL.

Respecto a los sistemas de aprendizaje local (SLA) en España hay que indicar algunos aspectos clave sobre el sistema de formación y conocimiento. Primero, el bajo desarrollo de la formación profesional, con importantes diferencias regionales. Aunque desde mediados de 1990 ha habido una lenta mejora de la formación inicial y continua, su nivel y calidad siguen siendo más bajos que los estándares europeos. Segundo, el diferente papel que han cumplido los centros o institutos tecnológicos en el apoyo a la innovación de las PYME, en función tanto de su especialización y vinculación local, como de las fuentes de financiación y estrategias de crecimiento. Se observa una cierta tendencia de muchos centros tecnológicos a alejarse de las PYME por motivos organizativos, institucionales y de financiación (Olazaran *et al.* 2008). Finalmente, el potencial papel de algunas universidades para ser fuente importante de aprendizaje e innovación para las PYME a través principalmente de las actividades de la llamada tercera misión; este papel potencial suele ser más factible a través de la formación permanente que de la transferencia e innovación. En general, el sistema de información, formación y conocimiento orientado al sistema productivo local varía en función de la región y del sistema empresarial local.

Finalmente, respecto a la gobernanza local, España no ha tenido un continuado proceso de experimentación y aprendizaje. Por la parte pública, el Gobierno central ha desarrollado

limitadas actuaciones de desarrollo industrial local⁸. Los Gobiernos regionales desde su amplia autonomía y sus estratégicas agencias de desarrollo regional han producido diferentes políticas y estrategias de desarrollo regional (Halkier *et al.* 1998). El nivel subregional es el más débil. Según Navarro *et al.* (2008) en España la relación entre instituciones públicas y empresas a nivel municipal es de carácter limitado, clientelista y estatista, presentando bajos resultados a la hora de dinamizar la industria local. Por la parte empresarial e industrial, dejando a un lado las asociaciones empresariales provinciales y su mayor o menor contribución a BCCL a través de la negociación colectiva, no abundan los casos de asociaciones locales o provinciales con un fuerte peso de PYME orientadas hacia la colaboración y la consecución de insumos colectivos para la competitividad y la innovación de la industria local. Asimismo, las organizaciones de intereses sindicales y profesionales, más preocupadas por su articulación institucional, no han procedido a un desarrollado organizativo de representación desde abajo, y su participación en mecanismos de gobernanza local es bastante débil. Por ello, dada la alta diversidad territorial de la organización económica y productiva, junto a la acumulada experiencia de políticas industriales y de desarrollo local por los Gobiernos regionales, a continuación se analizan los casos de Cataluña, País vasco y Valencia, comunidades con una clara tradición industrial.

Cataluña

En Cataluña, el desarrollo local ha tenido una mayor dimensión político-administrativa que de políticas públicas. La administración territorial de Cataluña se ha organizado en tres niveles: diputaciones provinciales (4), consejos comarcales (41) y ayuntamientos; solamente el ayuntamiento es de elección directa, y los tres niveles tienen competencias en la producción de diversos bienes públicos. Institucionalmente, las estrategias y políticas de desarrollo local presentan una alta dualidad: entre los dos grandes partidos, Convergència i Unió (CiU) y Partit Socialista de Catalunya (PSC)⁹, y entre el control de la Generalitat y las diputaciones, y el dinamismo de algunos municipios, así como un efecto de asimetría por el peso del área metropolitana de Barcelona. La reciente Ley de creación de 7 veguerías, que con el tiempo sustituirían a las 4 diputaciones, parece tener más un carácter político que de gestión. En Cataluña la política local durante los Gobiernos de CiU tuvo una fuerte orientación hacia las infraestructuras y los servicios básicos, y durante los recientes Gobiernos tripartidos de izquierda ha habido un énfasis en la participación ciudadana en las políticas a nivel local.

A nivel *regional*, la política industrial y de innovación catalana no ha sido ambiciosa ni continuada, debido a factores estructurales y políticos. A nivel estructural, la industria

⁸ El Ministerio de Industria fue eliminado por el segundo Gobierno del PP en el año 2000, y reestablecido por el PSOE en el año 2004. El programa de Asociaciones de Empresas Innovadoras (AEI) de este ministerio desde el año 2007 es una acertada iniciativa de política industrial para un gobierno central, pero, dado su creciente énfasis en la innovación formal y linear resulta difícil observar su efecto para muchas economías locales. Por otra parte, la Dirección General de la PYME, dentro de sus límites organizativos, ha realizado algunos programas interesantes, como los de promoción de competitividad de las PYME entre los años 2000 y el 2004.

⁹ Cataluña es la única comunidad autónoma con dos federaciones de municipios dentro de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). En 1981 se crearon la Federación de Municipios de Cataluña (vinculada al PSC) y la Asociación Catalana de Municipios y Comarcas (vinculada a CiU).

catalana ha mantenido en las últimas décadas una alta heterogeneidad sectorial, por tipo de empresa (por tamaño y propiedad), y geográfica (alta concentración industrial en los cinturones industriales del área metropolitana), lo cual no ha facilitado el diseño de políticas industriales. En la dimensión política, las estrategias de los dos grandes partidos, CiU y PSC, no han generado una mayor articulación y coordinación de las acciones públicas¹⁰. De hecho, en el área metropolitana de Barcelona durante los años noventa muchos municipios promovieron estrategias de concertación local y de especialización a modo de distritos industriales, pero con escaso éxito (Alos, 1999). En Cataluña coexisten múltiples lógicas organizativas e institucionales en una geografía diversa y asimétrica, en un contexto en el que la fuerte voz de las universidades ha empujado el sistema más hacia la investigación que la innovación¹¹. La política de *clusters* de la Generalitat en los noventa se quedó en un modesto programa de refuerzo de la competitividad en un alto número de micro *clusters* (Ahedo, 2006). La Generalitat ha mantenido este tipo de actuación hasta 2010, año en el que ha iniciado una apuesta por una estrategia de *cluster* macro, multisectorial o plataforma. Un ejemplo BBCL p-p es el referente a la industria del mueble de La Sènia-Montsia. En el año 2005 el Gobierno catalán accedió a la insistente petición de la Asociación de Empresarios del Mueble Doméstico de la comarca de La Sènia-Montsia, en el sur de la provincia de Tarragona, y promovió la creación del centro de difusión tecnológica de la madera y del mueble de Cataluña (CENFIM). Sus promotores son las asociaciones de empresarios del mueble de las cuatro provincias catalanas, la Confederación Catalana de la Madera, el Ayuntamiento de La Sènia, la Universidad Rovira i Virgili, y la agencia de desarrollo del Gobierno catalán, ACC10, agencia nacida en el año 2007 de la integración de la anterior CIDEM (Centre d'Innovació i Desenvolupament Empresarial) y del COPCA (consorcio para la exportación y comercio exterior). La particularidad del CENFIM es que, dada la dificultad en competir en tecnologías con la industria europea (italiana y alemana), ha apostado por la generación y la difusión de un conocimiento adecuado para las PYME del mueble catalán, con un énfasis en gestión, diseño, comercialización, así como en formación especializada, mayormente mediante proyectos con empresas y otros actores interesados.

A nivel *subregional*, cabe destacar los intentos de coordinación de diferentes iniciativas locales por parte de la Diputación de Barcelona. El caso de la asociación CECOT en Terrassa, en la comarca del Vallès occidental en Cataluña, también es otro ejemplo de BCCL privado con función pública, en el apoyo a la innovación y la formación en las PYME¹². En 1996 se creó la Fundación Cecot Innovació para promocionar la innovación tecnológica entre las PYME. Asimismo, la CECOT ha sido un actor clave en el proceso de mejora de la Formación Profesional en Terrassa, dentro de la iniciativa del ayuntamiento de crear un Consejo Municipal de la FP tripartito y abierto para su promoción¹³. También puede considerarse

¹⁰ A mediados de 1990 entes locales (diputación y municipios) del entorno del PSC promovieron el Pacto Industrial del Área Metropolitana de Barcelona.

¹¹ Véase Busom (2006) para un análisis de la situación de la innovación en Cataluña.

¹² CECOT ha sido recientemente reconocida como interlocutor social por la Generalitat junto a las dos patronales catalanas (Foment del Treball y PIMEC).

¹³ El Consejo de la FP de Terrassa, creado en 2002, fue el segundo después del de Barcelona, y por su positiva evolución ha servido de referencia para otros municipios catalanes.

un caso de BCCL el caso de la Universidad privada de Vic, promovida en 1997 por el Ayuntamiento de Vic y otros municipios de la comarca de Osona en la Cataluña central, con una fuerte orientación a las necesidades locales.

País Vasco

En la Comunidad Autónoma del País Vasco las diputaciones provinciales, como instituciones relevantes y de democracia directa, han compartido al Gobierno vasco el diseño de las políticas de desarrollo local. Dentro de las provincias, las comarcas o mancomunidades se han ido convirtiendo en instrumentos de acción pública (Gobierno vasco, 2008)¹⁴.

Al nivel *regional* se pueden identificar varios tipos de BCCL. Entre los de carácter privado cabe destacar el papel de algunas asociaciones industriales con una fuerte vinculación regional, como los casos de AFM en máquina-herramienta, o de GAIA en electrónica y *software*, que luego han adquirido también la identidad de asociación-*cluster* dentro de la política de *clusters* del Gobierno vasco. Diferentes BCCL p-p se enmarcan en la larga experiencia de política industrial y de innovación del Gobierno vasco, la cual desde sus inicios tuvo una clara orientación hacia las PYME. Un buen ejemplo es el programa de competitividad que en los años noventa estimuló la institucionalización de una serie de asociaciones-*cluster* en sectores estratégicos (Ahedo, 2004). En 2010 el acuerdo de colaboración *cluster* alcanza a 11 asociaciones-*cluster*. En estos acuerdos el Gobierno vasco financia con una cantidad relativamente pequeña una serie de actividades y servicios en beneficio de todo el sector o *cluster* industrial. Estas asociaciones-*clusters*, con una alta presencia de PYME y altamente pivotadas en asociaciones industriales, han ido abriendo su ámbito de actuación en el sentido vertical y horizontal de las cadenas de valor y de producción en el ámbito regional. La colaboración público-privada en el País Vasco ha tenido continuación y se puede observar en la creación en el año 2007 de la Agencia Vasca de la Innovación (*InnoBasque*), bajo el formato de asociación privada de interés público, dentro del Plan de Competitividad Empresarial e Innovación Social 2006-2009 y del Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación 2010, y que aglutina las instituciones públicas, a los miembros de la Red Vasca de Ciencia, Tecnología y a los agentes económicos y sociales, organizados en diferentes redes temáticas y áreas de trabajo.

Al nivel *subregional* la provincia de Guipúzcoa presenta interesantes indicadores de competitividad y ejemplos de BBCL. Según un estudio de la competitividad local (Navarro 2007), las tres comarcas correspondientes a las tres capitales provinciales suponen el 42% de la población y el 38% del PIB; las otras 6 comarcas de Guipúzcoa junto a la comarca del Duranguesado en Vizcaya suponen el 22% de la población y el 24% del PIB; y las 10 comarcas restantes en Álava y Vizcaya son el 7% de la población y el 7% del PIB. Esto indica que Guipúzcoa presenta un mapa de desarrollo local más cohesionado y dinámico. Navarro (2007) mide el papel de instituciones en Guipúzcoa, encontrando una importante presencia de instituciones públicas y privadas (10 asociaciones empresariales e industriales), así como

¹⁴ En las últimas décadas se han institucionalizado 20 comarcas: 7 en Vizcaya, 7 en Guipúzcoa, 6 en Álava, que responden a criterios históricos, geográficos, culturales, sociales y económicos.

un alto número de centros de formación preuniversitaria orientada a las empresas, y de escuelas no superiores y diplomaturas universitarias. En esta provincia encontramos interesantes ejemplos de BCCL p-p de origen privado, como el caso de la asociación empresarial ADEGI, creada en 1977, con una clara membresía en base a PYME industriales y de servicios, y pionera en bienes colectivos para sus socios, como la creación en 1980 de la sociedad de garantía recíproca (ELKARGI). Diseñada en 1977, esta sociedad es un bien colectivo estratégico para facilitar el acceso a la financiación por parte de las PYME, en base a una práctica de riesgo compartido y mutualidad. Otro ejemplo de BCCL p-p en Guipúzcoa son las dinámicas de las Agencias de Desarrollo Local, constituidas de forma endógena desde finales de los ochenta a iniciativa de los ayuntamientos, y que han producido múltiples servicios en las áreas de empleo, creación de empresas, etc.¹⁵ Un ejemplo concreto es el proyecto *Ezagutza Gunea* (lugar o punto de conocimiento) impulsado por la Agencia Local *Iraurgi Lantzen* en Urola-Medio, en la comarca Urola-Costa, que ha estimulado la colaboración entre diversos actores públicos y privados en el intercambio de conocimiento para el desarrollo local (Larrea, 2004).

Comunidad Valenciana

El desarrollo local en la Comunidad Valenciana no ha tenido una prioridad estratégica por el gobierno de las comunidades autónomas. Junto a la falta de voluntad y de consenso político, la extensión geográfica y la diversidad socioeconómica tampoco han ayudado a una estrategia común de desarrollo local. La alta presencia de PYME en distritos industriales de productos de bajo contenido tecnológico llevó a los dirigentes socialdemócratas regionales de principios de los ochenta a implementar la propuesta de desarrollo de E. Lluch (1976, 2003) de apoyo a las industrias locales de PYME, inspirada en las regiones de la Tercera Italia. Esta estrategia fue liderada desde la agencia pública IMPIVA (Instituto de la Pequeña y Mediana Industria de la Comunidad Valenciana), creada en 1984. Este paradigma ha estado presente durante los ochenta y los noventa (Ybarra, 1998). Desde mediados-finales de los noventa, uno de los objetivos institucionales ha sido estimular la transición hacia nuevos sectores, y especialmente la promoción de nuevos sectores con un mayor contenido tecnológico en espacios como la Universidad Politécnica de Valencia y el Parque Tecnológico de Paterna en Valencia¹⁶. Sin embargo, los datos de la última década indican que la economía valenciana se ha decantado mayormente por los sectores de la construcción y del turismo.

Al nivel *regional*, los BCCL p-p de origen privado no están muy extendidos¹⁷. El caso de la asociación de la cerámica para la industria local de Castellón parece ser una

¹⁵ Frente a las promovidas por la diputación en la provincia de Vizcaya. De las 33 Agencias de Desarrollo Local, integradas en el 2010 en *Garapen* (Asociación Vasca de Agencias de Desarrollo), 10 están en Guipúzcoa y se distribuyen a lo largo de sus 7 comarcas.

¹⁶ Véase Ponce (2004) para los dilemas de la política industrial valenciana desde mediados de los noventa. En los programas de política industrial desde el año 2005 se ha diferenciado entre sectores maduros y nuevos.

¹⁷ Beneyto (2001) identifica una fuerte lógica local en el sistema de organización de intereses empresariales, con marcada fragmentación y poca coordinación provincial y regional.

excepción¹⁸. Probablemente, el mejor ejemplo de BCCL p-p ha sido el programa de apoyo y creación de institutos tecnológicos (IT) sectoriales por parte del IMPIVA. Estos IT adoptaron el formato organizativo de asociaciones privadas de investigación, y se buscó la implicación de la industria, especialmente a través de asociaciones industriales representativas. En una primera fase promovió la creación de IT en las industrias de Alicante y de Castellón¹⁹. A partir de 1987 los IT se concentraron en el Parque Tecnológico de Paterna en Valencia para las diferentes industrias de la cuenca de Valencia, y a partir de mediados de los noventa fue la Universidad Politécnica de Valencia el espacio para la creación de IT con una mayor vinculación científica y tecnológica. Desde mediados de los noventa, con el nuevo Gobierno del PP, el programa de IT fue reconsiderado, los criterios de ayuda financiera fueron más exigentes, y los IT iniciaron diferentes estrategias de supervivencia, que en muchos casos les llevó a alejarse de las empresas locales. A partir de mediados de la década de los 2000 los TI han vuelto a ser considerados como posibles instrumentos adecuados de política industrial, de innovación e incluso de desarrollo local, aunque quizá ya era demasiado tarde. Los TI que han producido un mayor tipo de BCCL p-p son los que más vinculación con las empresas han tenido. La crisis que en las dos últimas décadas ha afectado a las industrias del textil, calzado, juguete, muebles, etc., ha aumentado la desconexión entre las empresas y los IT.

Al nivel *subregional* se puede destacar la dinámica que ha tenido lugar en la provincia de Alicante. Especialmente en los municipios del valle de Vinalopó en Alicante en las últimas décadas ha habido un alto número de iniciativas de colaboración pública-privada, con diferentes grados de éxito, y en las que se puede destacar la colaboración público-privada en la industria del calzado de Elche y Elda. La colaboración público-privada local en estos municipios del valle del Vinalopó se ha concretado en el apoyo de los municipios a las industrias locales de PYME, como en el caso del Instituto Tecnológico del Calzado (INESCOP). Queda fuera de este artículo el análisis del papel actual de este instituto para el desarrollo local.

CONCLUSIÓN

En la era del creciente proceso de globalización del capitalismo el desarrollo local endógeno presenta unos retos institucionales importantes, dada la nueva configuración de fuerzas locales, nacionales e internacionales. La sociología dispone de adecuadas herramientas y conceptos para entender tanto el contexto institucional como los procesos inductivos para el desarrollo. En el contexto institucional hay tres factores relevantes para que las fuerzas locales puedan beneficiarse de las ventajas de la proximidad y la interacción localizada: un sistema empresarial de PYME dinámicas con capacidades para la innovación competitiva, y

¹⁸ En la región valenciana hay algunos pocos casos de asociaciones sectoriales con arraigo local en las provincias de Alicante (industria del calzado, etc.), y Castellón (ASCER, Asociación Española de Cerámica, con sede en Castellón en la cerámica de pavimentos y azulejos).

¹⁹ Salvo en el caso del calzado del valle de Vinalopó (Elche) donde desde 1971 existía un instituto tecnológico, el resto fueron creación del IMPIVA: AICE (1984) para la cerámica de Castellón, el AITEX (1985) para el textil de Alcoy, y el AIJU (1986) para la industria del juguete y afines de la comarca de la Folla de Castalla. Molina-Morales *et al.* (2001) analizan el papel de intermediación de AICE y ASCER para la creación de capital social.

para estrategias de posicionamiento en las cadenas de valor y de provisión; un sistema local de aprendizaje, basado en mecanismos sociales y relacionales, y apoyado en instituciones adaptadas a las características y necesidades de las PYME locales; y un sistema de administración pública que desde una descentralización efectiva y una gobernanza local ayude a modernizar las industrias tradicionales y estimule el desarrollo de nuevas actividades económicas de creciente valor, a través de dinámicas de colaboración público-privada basada en una autonomía incrustada del Gobierno y una organización efectiva de los intereses locales.

Se ha abogado por el concepto de bienes colectivos de competitividad local BBCL, entendidos como una serie de insumos ajustados a las economías locales y que sirven para que la empresa local mejore su capacidad competitiva. Por su contenido, estos BBCL se refieren a información, formación, conocimiento y financiación. Por su forma, los BBCL pueden ser públicos, privados o también diferentes combinaciones público-privadas, pero los más importantes son los que presentan un mayor carácter público-privado. Dada la alta variación regional en la organización de los BBCL en España, se ha aplicado este concepto a tres casos de regiones industriales con una clara presencia de PYME. Sobre la organización, cantidad y calidad de los BBCL de las comunidades autónomas analizadas se ha encontrado un mayor desarrollo e integración en el País Vasco, una dinámica de emergencia y compleja articulación en Cataluña, y una situación de reestructuración y fragmentación en la Comunidad Valenciana.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AHEDO, M. (2004), «Las Asociaciones-Cluster de la Comunidad Autónoma del País Vasco (1986-2002): tradición, interacción y aprendizaje en la colaboración Gobierno-Industria», *Ekonomiaz, Revista Vasca de Economía*, 53: 114-138.
- (2006), «Business systems and cluster policies in Basque Country and Catalonia (1991-2003)», *European Urban and Regional Studies*, 13 (1): 5-19.
- ALOS, R. (1999), «Las políticas de desarrollo local en Cataluña», *Papers, Revista de Sociología*, 58: 75-93.
- AMIN, A. (1999), «An institutionalist perspective on regional economic development», *International Journal of Urban and Regional Research*, 23: 365-78.
- AMIN, A., THIRFT, N. (eds.) (1994), *Globalization, institutions and regional development in Europe*, Oxford University Press, Oxford.
- ASHEIM, B. T., A. ISAKSEN, C. NAUWELEARS, y F. TÓDTLING (eds.) (2003), *Regional Innovation Policy for Small-Medium Enterprises*, Edward Elgar, Cheltenham.
- BELLANDI, M. (2001), «Local development and embedded large firms», *Entrepreneurship & Regional Development*, 13: 189-210.
- (2003), «Sistemas productivos locales y bienes públicos específicos», *Ekonomiaz*, 53: 51-73.
- BENEYTO, P. (2001), «Empreses, empresaris i associacions empresarials a la Comunitat Valenciana», en: R. L. Ninyoles, (ed.), *La societat valenciana: estructura social i institucional*, Bromera, Alzira.

- BUSOM, I. (coord.) (2006), *La situació de la innovació a Catalunya*, CIDEM, Barcelona.
- CAMAGNI, R. (2008), «Towards a concept of territorial capital», en: R. Capello (ed.), *Modeling regional scenarios for the enlarged Europe: European competitiveness and global strategies*, Springer, Londres.
- COOKE, P., M. HEINDEREICH y H. J. BRACZYCK (eds.) (1998, 2ª ed. 2004), *Regional Innovation Systems. The role of governance in a globalized world*, Routledge, Londres.
- CROUCH, C., P. LE-GALÉS, C. TRIGLIA y H. VOELZKOW (eds.) (2001), *Local production systems in Europe. Rise or demise?*, Oxford University Press, Oxford.
- (2004), *Changing governance of local economies. Responses of European local production systems*, Oxford University Press, Oxford.
- CULPEPPER, P. C. (2002), *Creating Cooperation: how states develop human capital in Europe*, Cornell University Press, Ithaca.
- DE LA MOTHE, J. y G. PAQUET (eds.) (2008), *Local and regional systems of innovation*, Kluwer, Londres.
- DUPUY, C. y J. P. GILLY (1997), «Las estrategias territoriales de los grupos industriales», en: A. Vázquez-Barquero, G. Garofoli, J. P. Gilly (comps.), *Gran empresa y desarrollo económico*, Síntesis, Madrid.
- EVANS, P. (1995), *Embedded Autonomy. States & Industrial transformation*, Princenton University Press, Princenton.
- EVANS, P. y J. RAUCH (1999), «Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of “Weberian” state structures on economic growth», *American Sociological Review*, 64: 748-765.
- GOBIERNO VASCO (2008), *Libro verde del desarrollo local y regional del País Vasco*, Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- HALKIER, H., C. DAMBORG y M. DANSON (eds.) (2001), *Regional Development Agencies in Europe*, Routledge, Londres.
- HERRIGEL, G. (2004), «Emerging strategies and forms of governance in the components industry in high wage regions», *Industry and Innovation*, 11 (1/2): 45-80.
- LARREA, M. (2004), «Clusters y Territorio: retos del desarrollo local en la Comunidad Autónoma del País Vasco», *Ekonomiaz*, 53: 138-160.
- LLUCH, E. (2003, 3ª ed. revisada, 1976), *La vía valenciana*, Editorial Afers, Valencia.
- LOVERING, J. (2008), «Teoría guiada por la política: las insuficiencias del “Nuevo Regionalismo” (ejemplificado con el caso de Gales)», en: V. Fernández, A. Amin y J. I. Vigil (comp.), *Repensando el desarrollo regional*, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- LUNDVALL, B.-Å. (ed.) (1992), *National Systems of Innovation: Towards a theory of innovation and interactive learning*, Pinter, Londres.
- LUNDVALL, B.-Å., B. JOHNSON, E. S. ANDERSEN y B. DALUM (2002), «National systems of production, innovation and competence building», *Research Policy*, 31: 213-231.
- MASKELL, P. y A. MALMBERG (1997), «Localised learning and industrial competitiveness», *Cambridge Journal of Economics*, 23: 167-185.
- MOLINA-MORALES, F. X., M. A. LÓPEZ-NAVARRO y J. GUIA-JULVE (2002), «The role of local institutions as intermediary agents in the industrial district», *European Urban and Regional Studies* 9, (4): 315-329.

- MOYANO, E. (2008), «Capital social y acción colectiva en el sector agrario», *RES*, 10: 15-37.
- NAVARRO, M. (dir.) (2007), *Indicadores y análisis de la competitividad local del País Vasco*, Servicios de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- NAVARRO YÁÑEZ, C. J., A. MAGNIER y M. A. RAMÍREZ (2008), «Local governance as government-business cooperation in Western democracies: analysing local and intergovernmental effects by multi-level comparison», *International Journal of Urban and Regional Research*, 32 (3): 531-547.
- OLAZARAN, M., E. ALBIZU y B. OTERO (2008), «Technology transfer between Technology Centres and SMEs: evidence from the Basque Country», *European Planning Studies*, 17 (3): 345-363.
- OLAZARAN, M. y M. GÓMEZ-URANGA (2001), *Sistemas regionales de innovación*, Ed. Universidad del País Vasco, Zarautz.
- PONCE, G. (2004), «¿Cambio tecnológico o aumento de la competitividad? Las políticas de innovación industrial en la Comunidad Valenciana», *EIRA*, 63: 91-106.
- SELLERS, J. M. y A. LINSTRÖM (2007), «Decentralization, local government, and the welfare state», *Governance. An international journal of policy, administration and institutions* 20 (4): 609-632.
- TRAXLER, F. y G. HUEMER (eds.) (2007), *Handbook of business interest associations: firms, size and governance*, Routledge, Oxon.
- TRIGLIA, C. (2001), «Social capital and local development», *European Journal of Social Theory*, 4: 427-442.
- TRULLEN, J. (2006), «Distritos industriales Marshallianos y sistemas locales de gran empresa en el diseño de una nueva estrategia territorial para el crecimiento de la productividad en la economía española», *Economía Industrial*, 359: 95-112.
- VÁZQUEZ-BARQUERO, A. (1999), *La teoría del desarrollo endógeno*, Pirámide, Madrid.
- YBARRA PÉREZ, J.A. (1998), «Desarrollo local, una perspectiva valenciana», *Revista Valenciana d'Estudis Autònòmics*, 25: 181-197.

Recibido: 12/04/10

Aceptado: 23/06/10