

O DESENVOLVEMENTO LOCAL

Valentín GARCÍA ÁLVAREZ
Sociólogo, Ayuntamiento de Coslada

Proponse o desenvolvemento local como unha forma de facer política económica. Diferénciase entre industrialización difusa e distrito industrial ("a diferenza fundamental entre uns e outros desenvolvementos é o estatus do traballo"), suliñando a importancia desta diferenza para a análise do estilo e dos resultados do D.L. Alértase sobre a necesidade de avaliar con fundamentos os resultados -acaso máis parcos do que se quere, ata agora- dun desenvolvemento local que figura como un "conxunto de prácticas estándar ó dispor da Administración". O autor é renuente a ver a "globalidade" como unha oportunidade; sería máis ben como un fenómeno adverso, excepto acaso para algunhas rexións. Hai outra forma de dicir e de facer: non deixarse fascinar pola verborrea da mundialización, e comprobar que as prácticas alternarivas están a ser posibles.

1. Introducción.

Cando nun país, rexión, ou comarca os poderes públicos deciden que chegou a hora da modernización, o normal é que volvan a vista cara ós seus veciños máis avantaxados para tentar imitalos. Na Europa da crise, esta mirada é cada vez máis angustiada. O seu obxecto de observación son aquelas rexións nas que a crise foi remontada sobre a base do desenvolvemento endógeno, sobre as potencialidades e recursos da propia comarca, e nas que ademais este desenvolvemento económico non viu da man nin da dependencia, nin do deterioro ecolóxico, nin da precarización e superexplotación da man de obra. Importar a cada unha das nosas rexións estas experiencias social e economicamente positivas convértese inmediatamente no obxectivo das políticas de desenvolvemento local. Pero a economía, e moito máis a economía real, non a das abstraccións numéricas, resulta moi pouco transparente, difícil de comprender en toda a súa complexidade. As diferencias entre uns e outros países, unhas e outras comarcas, volven inaplicables os modelos de desenvolvemento alleos mesmo cando se ten conseguido entendelos e copialos.

Ata non hai moito, os economistas que intentaron discernir aquelas condicións necesarias que tiñan que concorrer sempre e en todo lugar para o desenvolvemento, mantiñan unha ortodoxia monotemática. O proceso de desenvolvemento industrial da periferia sur europea (na que se encontra Italia, Portugal, Galicia, e o conxunto do Estado español) era caracterizado como crecemento concentrado e desenvolvemento desde enriba. Este modelo de desenvolvemento susténtase na gran concentración urbana e industrial, liderada

por grandes industrias estatais ou multinacionais que serven de motor do dinamismo económico para o seu contorno subdesenvolvido. As áreas máis periféricas só se incorporarían a este desenvolvemento económico por difusión e irradiación desde os centros urbano-industriais.

Sen embargo, desde hai un par de décadas, o xurdimento de espacios económicos novos, cuha xénese que non se deixa atrapar no esquema anterior, fixo que a comunidade científica reformulase o problema do desenvolvemento desde un punto de vista menos uniforme, e que se abrise a novas posibilidades. A nova forma de enfocar as cousas acarreta tamén unha nova ollada histórica sobre os procesos de industrialización pretéritos. Son moitos os historiadores que repasando a historia da primeira industrialización europea suliñan a importancia e mesmo a preponderancia da industrialización rural: determinadas comarcas, herdeiras de tradicións artesanais medievais, foron pioneiras na expansión industrial, ó dar unha nova dimensión (de índole claramente capitalista e exportadora) ás súas antigas produccions locais¹. Estes espacios rurais homoxéneos virían marcados pola proliferación de pequenos obradoiros, pola especialización nun determinado produto, e pola cualificación dos seus operarios. Esta primitiva industria rural, non tanto diseminada como concentrada en espacios rurais, (ou semi-rurais como vemos) precedería á gran concentración urbano-industrial².

Baseándose nestas e outras evidencias históricas, Vazquez Barquero fala da existencia de ó menos dous modelos de desenvolvemento industrial: o modelo de concentración-difusión urbano-industrial, e o modelo de industrialización local descentralizada. O segundo modelo citado sería o que a crise económica, que tan duramente afectou ós espacios industriais tradicionais, puxo no punto de mira dos políticos e dos economistas. Sen embargo, como se ve, esta forma de desenvolvemento industrial é tan antiga como o propio capitalismo. A principios deste século Alfred Marshall sintetizaba as vantaxes do desenvolvemento local baseado nas pequenas empresas³, fronte ó modelo de gran factoría imposto en toda Europa tra-la 2.^a Guerra Mundial: maior variedade na produción, maior flexibilidade na produción, maiores innovacións

1.- “Das cidades do mundo con máis de cen mil habitantes (antes de 1850) aparte de Lyon, só as inglesas e as americanas tiñan verdadeiros centros industriais: Milán, por exemplo, tiña só dúas pequenas máquinas de vapor en 1841. En realidade, tanto en Inglaterra como no continente, o centro industrial típico era unha cidade pequena ou mediana ou un complexo de pobos”, Eric E. Hobsbawn, “Las revoluciones burguesas”, Guadarrama, 1971.

2.- O futuro destes espacios rurais industrializados na segunda metade do século non foi homoxéneo. Algúns non puideron resistir a competencia das grandes concentracións industriais, outros en cambio entraron en diversas relacións con aquelas, as máis das veces de dependencia (subcontratación...).

3.- Os teóricos do desenvolvemento local son os artífices da “recuperación” para o pensamento económico dos 80, da pequena empresa como suxeito económico de primeira magnitude. Máis aínda, podemos dicir que a nivel ideolóxico a pequena e mediana empresa converteuse no referente da maior parte dos discursos centrados sobre os temas económicos, desde os impostos, ata o paro, pasando pola ética do traballo, as novas tecnoloxías, etc...

no produto, e desenvolvemento de tecnoloxías flexibles. Todas estas características son precisamente as que a dominante definición neoliberal da economía occidental (agora cáseque universal) valoriza como as máis rendibles. De feito, o despegue de áreas industriais atípicas marcadas polo predominio da flexibilidade e as PEMES, fixo que algúns autores defendan que estamos ante o fin do Fordismo (isto é, a gran produción centralizada en masa).

2. O desenvolvemento local en plural: desenvolvemento local, industrialización difusa e distritos industriais.

Sen embargo baixo unha mesma denominación, a veces confusa (distritos industriais, redes de empresas, sistemas locais de empresas, áreas de industrialización endóxena), podemos atoparnos con fenómenos de desenvolvemento local baseado en formas de industrialización periférica de diversa natureza. Distinguimos ó menos dous tipos de industrialización local: a endóxena e a inducida. A primeira é un proceso de desenvolvemento baseado nas capacidades locais, sexa no referente á natureza do produto, ó modo de produci-lo, ou á orixe dos capitais e as cualificacións que se mobilizan nesa produción. O segundo tipo de industrialización local, a inducida, ten a súa orixe na busca por parte do Capital das mellores condicións para a súa rendibilidade: desde o prezo do solo, á proximidade dunha certa materia prima, pasando pola docilidad da forza de traballo; todo poden ser razóns que determinen que o capital “desconcentre” os seus investimentos desde os núcleos industriais tradicionais cara zonas periféricas ata ese momento non industrializadas. Dentro deste tipo de desenvolvemento inducido podemos facer unha subdivisión; o tradicional era que certas empresas de sectores industriais maduros e pouco competitivos buscasen unha nova localización en zonas periféricas con menores custos externos. Pero coa crise xurdiu unha nova forma de industrialización inducida: agora o que se relocaliza é unha parte concreta do proceso de traballo; as posibilidades das novas tecnoloxías e dos transportes permite que do proceso productivo dun determinado ben, sexan descentralizadas cara á periferia do territorio certas partes, normalmente as de menor valor engadido e as que menos cualificación do traballador ou traballadora necesitan. Créase así unha xerarquía empresarial (plasmada na separación territorial) entre empresas “man” (con traballo descualificado, taylorismo asfixiante, precarias condicións de traballo e contratación, escasa componente tecnolóxica da produción...) e empresas “cabeza” (con traballo cualificado, boas condicións de traballo, que manteñen o control do proceso productivo, e que realizan as partes máis rendibles dese mesmo proceso productivo -concepción, comercialización, xestión, e outros dependendo dos sectores-).

No que ten de desenvolvemento industrial, que é o máis importante pero non é o único, o desenvolvemento local ten a súa base nos modelos citados de industrialización descentralizada ou dispersa ou difusa (como se queira).

Estes modelos responden a un reaxuste industrial impulsado pola crise económica, e en si mesmos supoñen unha resposta e unha saída (ó menos para o nivel da taxa de gaños) á propia crise. A industrialización dispersa, como forma pois de reaxuste industrial, ten tres obxectivos (Ybarra 1991): flexibilidade do aparato productivo, diferenciación da oferta, e competitividade a través da redución de custos. E todo isto vehiculado a través dunha nova tipoloxía empresarial: a pequena e mediana empresa organizada en sistemas locais de empresas.

Agora ben, estes obxectivos non se conseguiron en tódolos lugares empregando os mesmos medios. A distinción entre desenvolvemento endógeno e inducido márcanos unha primeira opción. Pero máis alá das vías empregadas para acadar o desenvolvemento, os resultados mesmos que se poden obter con eses medios son substancialmente distintos por moito que teñan en común a flexibilidade, a diferenciación e a redución de custos. A diferenza fundamental entre uns e outros desenvolvementos é o estatus do traballo. Coñecemos como distritos industriais aquelas formas de industrialización rural endóxena nas que ademais do predominio da pequena e mediana empresa, o contido do traballo está recualificado en relación á prestación tradicional de traballo na fábrica taylorizada, as condicións de traballo e contrato son moi boas e están lonxe da precarización, e a formación e cualificación dos traballadores é o propósito e principal activo, non xa da empresa individualmente, senón de toda a rede local de empresas especializadas. Xunto a estas, outras características distinguen ó distrito industrial: 1) a especialización productiva sectorial, 2) a reducida dimensión das plantas acorde coas economías de escala propias da superespecialización, 3) regulación funcional de acordo con normas mercadolóxicas competitivas, 4) localización nun territorio determinado con obxecto de atopar-las economías externas derivadas da especialización, e que veñen compensar a perda de economías de escala, 5) emerxencia de relacións informais de cooperación e confianza entre empresas, derivada da interrelación productiva, 6) as empresas son independentes de empresas maiores e teñen acceso directo ó mercado de produtos acabados (non subcontratación dependente), 7) orientación cara o deseño, a diferenciación do produto, e a produción marquiata, como estratexia de mercado, 8) desenvolvemento de tecnoloxías flexibles adaptables a procesos de produción variables, e dependentes da componente de cualificación dos operarios, 9) concertación social empresa-traballadores-sindicatos: as decisións empresariais estratéxicas pácantase cos sindicatos, que ademais colaboran nas institucións deseñadas para a planificación, a formación dos/as traballadores/as, etc., 10) forte interrelación entre o tecido económico e o tecido social que lle é previo; este tecido social crea moitas das economías externas das que se nutre o distrito industrial (desde as vantaxes que ten o compartir unha cultura común cara á cooperación, ata o reforzamento das relacións laborais que supoñen as relacións de parentesco locais).

Os distritos industriais supuxeron un reto moi importante para a teoría económica. Por unha banda demostran que as avantaxes da concentración e a produción en masa non son insuperables, e que polo tanto a pequena e mediana empresa poden ocupar un lugar na economía non necesariamente dependente. Por outra banda demostraron que nin a estricta xerarquía, nin a división do traballo, nin a descualificación da man de obra (e hipercualificación do staff técnico que é o seu complementario), son a panacea da rendibilidade empresarial. En definitiva, demostran ata que punto as distintas formas de organizar a empresa, a produción, e as relacións entre empresas, non responden nin a designios naturais, nin ó sacrosanto imperio da rendibilidade. Máis ben hai que emprezar a traballar na posibilidade de que existan opcións de organización, cun desenvolvemento ou abandono que responden a culturas e ideoloxías empresariais. Polo tanto as culturas empresariais deberían converterse en obxecto de intervención pública, tanto como o veñen sendo as culturas obreiras do traballo⁴.

Citamos algunhas características que fundamentan a posibilidade mesma da existencia dun distrito industrial, e cunha concorrencia que non depende da vontade da administración nin de ningún outro actor social. Son estes factores os que fan a moitos investigadores formularse ata que punto son “exportables” determinadas experiencias de desenvolvemento local dunhas zonas con características particulares moi definidas, a outras zonas moi diferentes das primeiras. Estas características son fundamentalmente as que remiten á “infraestructura” social e cultural que sustenta e propicia o desenvolvemento económico. M. Villarino e A. Precedo (1992) citan como características das áreas rurais nas que existiu un proceso de desenvolvemento endógeno:

- Prodúcese (o desenvolvemento endógeno) en países de recente industrialización, nos que non se completou o éxodo rural, o que significa que aínda se manteñen recursos humanos e de capital (procedentes do campo e de actividades comerciais) dispoñibles para o investimento.
- Son zonas nas que á actividade agraria acompañaron tradicionalmente outras actividades de tipo artesanal, que son a base da cualificación, a disciplina industrial e a experiencia comercial, para o desenvolvemento de actividades económicas máis complexas.
- A unidade de produción e de consumo continúa sendo a familia extensa. Isto ten varias consecuencias: primeiro unha certa flexibilidade da man de obra derivada da pluralidade de actividades das que a familia obtén os seus recursos (mantense o traballo campesiño, existen varias persoas laboralmente activas na casa); supón unha experiencia previa na

4.- Tódalas dimensións do comportamento obreiro na fábrica veñen sendo problematizadas pola literatura para managers. Sexa para consideralas como resistencias ou rixideces (cando se trata de flexibilizar calquera cousa), ou para tratalas como filóns de futura produtividade (cando son valoradas como rendibles), as formas de facer dos e das obreiras no traballo foron obxecto (no sentido forte da palabra) dos poderes xerenciais e científicos.

xestión de propiedades (agrícolas); permite o paso de capitais dunha actividade a outra; as relacións de produción empresario-traballador están marcadas por vínculos familiares, o que favorece ambientes de confianza á vez que flexibilidade; e ademais o vínculo rural mantén baixo o custo de reprodución da man de obra.

- A mecanización do campo e a emigración de retorno crea unha man de obra excedentaria con capitais e iniciativa
- A mellora dos transportes permite que estas áreas periféricas, eludan as deseconomías derivadas de non formar parte da gran concentración industrial, á vez que se aproveitan das economías derivadas da especialización da zona en determinados produtos.
- Os empresarios, de orixe local, reinvesten nas súas actividades e na mesma zona os excedentes da produción.

3. O Desenvolvemento local como política industrial.

Non é extraño que o distrito industrial exercera unha certa fascinación entre os responsables políticos e tamén entre os investigadores. Precisamente a política de desenvolvemento local virá a erixirse como o instrumento para a acción pública para o desenvolvemento industrial nos términos enriba descritos.

Ocorre que en demasiadas ocasións tanto o investigador como o responsable político tenden a esquecer certas características do distrito industrial, precisamente aquelas que o distinguen de calquera outra forma de industrialización local. Deste xeito calquera complexo de pequenas e medianas empresas cun mínimo nivel tecnolóxico, e algunha forma de colaboración por máis que sexa superficial, é distinguido co título de “distrito”. Algúns autores en cambio, prefiren reservar o término de distrito industrial para aqueles desenvolvementos industriais locais de tipo endógeno que ademais consiguen un bo nivel salarial para os seus traballadores, os cualifican, onde non se tende a parcializar o proceso de traballo senon a enriquecelo... Ou sexa aqueles casos nos que as relacións sociais teñen rasgos positivos. O demais pode ser taller disperso, sistemas locais, ou produción en rede, pero non distrito industrial. Castillo (1994) sinala varios exemplos de distrito industrial no estado español: a cerámica Onda-Ócora en Castellón, o xoguete en Ibi en Alicante, e a produción de software en Sabadell en Cataluña. Sintomaticamente e como exemplo do que non é un distrito industrial Castillo, seguindo a Herranz e Hoss (1991) pon o exemplo dos sectores da confección e a electrónica en Galicia. Por suposto a énfase nas características socialmente positivas que faga a política de desenvolvemento local dependera tanto das intencións políticas dos gobernantes locais, como das posibilidades reais de elección que se lles presenten para o desenvolvemento da súa comarca.

Vázquez Barquero conceptualizou a relación entre o desenvolvemento local (como política) e a industrialización dispersa (como feito económico).

Describe o desenvolvemento local como unha forma de regulación flexible, que se correspondería cun modelo de especialización flexible, (sen aclarar como se organiza esa especialización flexible: ¿en distrito, en nebulosa, en redes de subcontratas á xaponesa...?). Aquí “regulación” ten o sentido forte que lle da á palabra a escola regulacionista (M.Aglietta 1979, R.Boyer 1986): unha serie de prácticas e institucións que o Estado desenvolve para corrixi-los desequilibrios que o capitalismo xera no seu propio desenvolvemento; créase así un sistema de alimentación e retroalimentación entre o subsistema económico e o institucional que estabiliza ó conxunto e o pon a salvo das súas contradicións. Para os regulacionistas non existe unha única forma de retroalimentación entre Estado e Capital, senón que o capitalismo, na súa evolución, xerou diferentes modelos de funcionamento (liberalismo, keynesianismo, neo-liberalismo), coas súas correspondentes formas de regulación institucional. Para Vázquez Barquero o desenvolvemento local non sería senón o modelo de regulación (unha serie de prácticas, un conxunto de institucións específicas) propio da actual etapa de acumulación do capital, que pasa pola restructuración productiva na fase depresiva do ciclo económico. E di regulación flexible pois as iniciativas que implementa teñen un marcado carácter territorial, (onde se busca a coordinación das actuacións dos axentes públicos e privados), porque se centra en problemas concretos de empresas concretas, e porque se atén á promoción industrial (mediante o reforzamento da posición das empresas locais) sempre dentro do marco da internacionalización da economía, a apertura de mercados, a competitividade e a flexibilidade. Polo tanto cando falamos de desenvolvemento local estamos formulando non só unha nova forma de enfoca-la economía, senon tamén unha nova forma de relación da economía co medio social e institucional que a rodea. O cadro 1, tomado de Ybarra (1991), resume estas relacións das que vimos falando.

Convén insistir en que non existe unha única forma de desenvolvemento local. Se a nosa política se basea na industrialización local inducida desde o exterior, onde o único criterio social é a creación de emprego sen reparar na súa calidade a forma de regulación desa industrialización periférica non se asemellará á que é propia da industrialización en base a distritos industriais⁵. Só se politicamente se identifica a explotación como unha “contradicción” do sistema económico ten sentido unha regulación institucional que incida nun desenvolvemento industrial de calidade: creación de postos de traballo cualificados e con futuro, formación permanente dos traballadores, e concertación social.

5.- Por iso a proposta de Vázquez Barquero con ser interesante parécenos demasiado arriscada: a pluralidade de posibilidades de actuación institucional é tan variada como a natureza que adopta a descentralización industrial nuns ou noutros lugares. Só se se produce unha converxencia masiva de actuacións institucionais e á vez (como causa ou consecuencia) unha converxencia das características sociolaborais desa industrialización difusa que recorre Europa, poderemos falar dun modelo consolidado de regulación. Ash Amin e Kevin Robins, nunha pausa da súa crítica demo-

CADRO 1 RELACIÓN ENTRE DESENVOLVEMENTO ECONÓMICO E MEDIO SOCIAL E INSTITUCIONAL.			
	flexibilidade	diferenciación	competitividade e redución de custos do mercado
Tecnolóxica	-Líñas productivas fragmentadas. -Descentralización productiva. -Fábrica flexible.	-Aumento da gamma de produción -Aumento do emprego e tecnoloxía cualificada de proceso. -Especialización flexible.	-Economía con diminución do capital fixo. -Neofordismo flexible. -Segmentación tecnolóxica.
Sociolaboral	-Autoemprego. -Empresa familiar -Emprego a tempo parcial.	-Sociedade e emprego segmentado. -Entropía social.	-Mercantilización da vida cotiá. -Economías internas da sociedade. —Diminución do capital variable-salario. -Privatización dos custos sociais.
Institucional	-Mercantilización da política.	-Políticas locais e territoriais diferenciadas.	-Diminución do capital fixo social. -Contención do gasto público. -Privatización do sector público productivo. -Desregulación.

A política de desenvolvemento local xurde e consolídase, e non é casualidade, a partir dos anos 80. É a primeira vez que os gobernos locais deseñan e executan políticas de desenvolvemento e interveñen na estruturación do sistema productivo. Sen dúbida o paso a primeiro plano do desenvolvemento local está moi relacionado, en España, coa descentralización da administración, e o

ledora á que denominan nova ortodoxia do desenvolvemento rexional, poñen o acento nesa diversidade de situacións nas que se atopa a industrialización local: “O feito é que estas diferentes dinámicas espaciais non son contradictorias ou incompatibles; non deberíamos considerar unha como tendencia histórica emerxente e outra como residual. Todas son contemporáneas, reflectindo novas articulacións de mobilidade mundial e estabilidade local, novas opcións xeográficas no actual repertorio empresarial”. Por agora non é identificable unha tendencia dominante, e se houbera que falar dalguna predominancia, o modelo de regulación vixente sería propiamente o neoliberal: a un proceso de descentralización productiva (en termos de incremento da explotación da forza de traballo, diseminación da produción, e integración internacional da produción local) correspondérlle un modo de regulación subvencionista co capital e “de axuste” cos beneficios sociais.

aumento do peso político de Concellos e Comunidades Autónomas. Tampouco hai que desprezia-la influencia doutros factores como a calada presión social que xeran sobre as administracións territoriais as altísimas taxas de paro que padecemos, o fracaso das políticas macroeconómicas (ó menos en relación coa creación de emprego), e, como non, o xurdimento de grupos de profesionais (economistas, sociólogos, psicólogos, expertos de diverso tipo...) dispostos a animar o seu específico mercado laboral. Esta territorialización da política de desenvolvemento ten a vantaxe de ser, ó menos tendencialmente, máis realista cás grandes políticas económicas nacionais ou continentais. Os seus instrumentos (o financiamento, a política do solo, a tecnoloxía, etc...) teñen unha incidencia directa na vida das empresas máis alá do curto prazo. Ademais supoñen deixar de lado vellas teorías sobre a automática eficiencia da iniciativa privada: é unha política económica no sentido forte, que promociona, orienta, incentiva, programa....non se limita a compensar ou premiar actuacións previas (cunha fatalidade que pode producir pequenas castástrofes sociais). É dicir, trátase dunha política que actúa directamente sobre os factores productivos para asegurar unha inserción das empresas no mercado con criterios de calidade e estabilidade.

4. Iniciativas para o desenvolvemento local.

As políticas de desenvolvemento local xeraron unha gran variedade de iniciativas. Segundo que experiencias fomentáronse máis unha serie de obxectivos ca outros. Nós ímonos centrar naquelas iniciativas que se propoñen como obxectivo a consecución dun desenvolvemento local endóxico antes ca inducido, con obxectivos sociais e non só económicos, e onde a participación de tódolos os actores sociais no proxecto é considerada unha peza clave para o seu éxito. Un listado das características básicas destas políticas de desenvolvemento local podería ser o que segue:

—Paso ó primeiro plano da realidade económica das organizacións heteroxéneas: a pequena empresa, a cooperativa, o traballo autónomo, mesmo o traballo voluntario; fronte ó modelo da gran empresa se fomenta o pequeno, as iniciativas dun tamaño “humano”, accesible ós pequenos capitais familiares da comarca.

—Sen embargo merece a pena advertir xa, que a pouca simpatía que ó menos nos investigadores pro-labour desperta o feito de someter unha zona de recente desenvolvemento ós designios volubles dunha gran empresa da que pase a depender o conxunto da economía desa zona, non está sempre xustificado. Mesmo non podendo falar nese caso dunha industrialización endóxena si pode ser un primeiro paso para a endoxeneización. Como di G. Bonazzi (1991):

“Para facer que despegue unha zona, máis eficaz ca unha chuvia de subvencións indiscriminadas é seguramente asentar ó inicio algunhas in-

dustrias medias e grandes dotadas dun mercado autónomo e das que, como sementes dunha árbore, saian talentos técnicos e empresariais que dean vida en torno seu a unha rede de empresas menores”.

Así pois unha estratexia de desenvolvemento local pode basearse tanto en traer unha ou varias grandes empresas que dinamicen o tecido local (sabendo que debe evitarse un desenvolvemento exclusivamente orientado por estas grandes empresas), ou na súa dinamización directa. Existe ademais un factor que a parte de todo o anterior inflúe na variedade das posibilidades de desenvolvemento local: é a imaxinación. Posto que sobre este tema non hai recetas e o fundamental é conquistar o maior benestar posible para a comunidade, os poderes públicos e os actores privados teñen que abrir a mente a iniciativas creativas que descubran e potencien as oportunidades económicas da localidade.

—Papel fundamental ó da administración local: non se trata só de que aporte recursos, a administración ten que “dinamizar”, facilitar as iniciativas, poñer en contacto persoas e capitais, ilusionar, apadriñar, axudar de tódolos xeitos que a imaxinación duns e doutros se lles ocorra.

—Creación de redes de apoio e cooperación formal e informal entre empresas, administración, sindicatos, escolas de formación, grupos veciñais interesados, e todos aqueles que poidan aportar algo ó desenvolvemento da localidade. Desde unha central de compras, ata uns servicios financeiros comúns, pasando por uns locais públicos nos que se ofrece unha formación profesional ós novos orientada polas necesidades de cualificación dos postos de traballo desa mesma zona, calquera acordo de cooperación que aúne enerxías é un paso adiante para o desenvolvemento.

—Fomento da mentalidade anovadora. Para crear tecido industrial local hai que crear unha cultura emprendedora, que sexa receptiva ó anovamento técnico, que busque a ampliación de mercados, que estimule ós emprendedores, que aprenda a asumir riscos. É o que podemos chamar Know-how empresarial, obxectivo estratéxico do desenvolvemento local. Para o que se emprenden actuacións do tipo crear asociacións de emprendedores, empresarios xubilados que “apadriñen” ós novos empresarios, cursos de formación empresarial, asesoramento inicial, e outras. Pero tamén hai que fomentar unha cultura menos patrimonialista por parte do empresario, máis aberta á colaboración, menos desconfiada da administración, menos doente e queixosa, máis disposta a asumir a intervención de axentes exteriores na empresa, etc...

—Comercialización e difusión dos produtos locais no exterior: feiras, salóns internacionais, denominacións de orixe, axudas para a asistencia a congresos...

—Importación de novos produtos, difusión de novas técnicas, crear un circuito polo que as oportunidades de mellora se fagan visibles para os actores locais.

—Financiamento: as axudas, créditos, exencións e subsidios non poden ser indiscriminadas. Ademais se ten comprobado que raramente teñen efectos directos nas decisións de localización dos empresarios (*Hidalgo Morató e Martí Sempere* 1991). O importante é atraer ós empresarios a unha liña de actuacións anovadoras e de cooperación. Esa é a liña que importa. Se non, as axudas acaban por converterse en simples trasvases de renda desde o presuposto público a mans privadas. As axudas deben ter fins concretos e contrapartidas directas: de tipo social⁶, de control público, de inserción en programas de formación ou de desenvolvemento tecnolóxico... Hai que ter en conta que a ideoloxía do pequeno empresario é subvencionista e á vez son ferozmente autónomos; non se pode traballar cos empresarios dentro do seu marco ideolóxico. Cuando se vehiculan axudas cara o empresario local non se está reparando o “agravio impositivo” que estes pequenos industriais poñen no centro do seus discursos sobre o Estado e o seu financiamento. As axudas ou exencións danse a cambio de algo: postos de traballo, anovamento tecnolóxico que asegure os postos de traballo a longo prazo, investimento productivo, inserción en programas de calidade. Só se o apoio (do tipo que sexa) significa un cambio substancial na produción, tal que a riqueza social producida (en salarios, investimento, impostos...) é maior cá investida (subvencións, exencións...), só entón podemos falar dun apoio á empresa socialmente xusto. En calquera caso a facilidade de acceso ó crédito local é condición para o desenvolvemento. Aquí teñen que xogar un papel importante novos instrumentos financeiros adecuados para proxectos de escasa dimensión, e vehiculados polo interese, non só económico senón tamén social, da iniciativa⁷.

—Dase a circunstancia de que actualmente multitude de fondos europeos están chegando ás comarcas rurais. Non é novidoso insistir en que ben xestionados estes fondos poden ser moi útiles. Ben é certo que en demasiadas ocasións é a chegada dos fondos europeos o que coloca ós concellos e rexións ante a necesidade de artellar un proxecto de desenvolvemento. E o que é peor este proxecto susténtase principalmente na atracción das partidas presupostarias europeas: ás veces parece máis importante o “manexar” diñeiro ca formularse a súa xestión cunha visión estratéxica e de futuro.

—Nunca se insistirá bastante na importancia da formación e do anovamento tecnolóxico. Unha e outro son fundamentais se se quere crear un tecido empresarial con futuro. As iniciativas neste sentido deben saber aproveitarlos caudais públicos que os grandes programas nacionais e continentais poñen

6.- O consorcio do Gran Londres durante a súa experiencia de desenvolvemento económico e social da capital inglesa, programou actuacións do tipo: os contratos do Concello só se farán a empresas nas que se cumpran uns requisitos sociais mínimos en canto a salarios, estabilidade no traballo, seguridade, e outros. Para iso habilitáronse ós sindicatos como supervisores destas condicións mínimas nas empresas. Por unha banda serviu ‘para premiar ás empresas con mellores condicións laborais’, e por outra reforzou o papel dos sindicatos.

7.- Orientado especificamente a cooperativas, no número 12 desta mesma revista, Xabier Martínez e Francisco Rodríguez realizan unha aproximación ás alternativas de financiamento.

a disposición dos poderes locais. As actuacións posibles son moi variadas: programas transversais para determinados sectores productivos de anovamento tecnolóxico, financiamento de asesorías técnicas externas, institutos de investigación rexionais... As actuacións no tema da formación da forza de traballo están máis xeralizadas (“os cursos”). Se cadra algo menos a formación para empresarios, e sen duda moito menos o traballo de sensibilización entre os empresarios da importancia da formación. Por outra banda a formación converteuse nun dos recursos máis fáciles que teñen as administracións para excusar a ausencia dunha política integral de desenvolvemento. Produciuse unha substitución do planeamento da formación no marco dun plan xeral polas partidas orzamentais malgastadas en cursos que teñen como verdadeira función enmascara-la inexistencia dunha política de desenvolvemento auténtica.

—O desenvolvemento de novos produtos non debe facer esquece-las producións tradicionais da zona. Novas orientacións para antigos produtos, acordos rexionais de comercialización, ou a aplicación de melloras técnicas ó proceso de produción, poden poñer en marcha de novo actividades aparentemente estancadas, ou en decadencia.

—Capítulo aparte merece o tema do solo. É un dos activos máis importantes sobre os que a administración local ten un poder directo. As medidas clásicas de dispoñer de suficiente solo industrial, de evitar procesos especulativos que o encarezan de forma artificial, complétanse hoxe con medidas de tipo cualitativo: entornos coidados, infraestruturas adecuadas —fundamental a accesibilidade—, integración de funcións —creación de espazos para actividades terciarias, servicios a empresas...—.

—O ámbito territorial de actuación haberá de responder a criterios de coherencia económica e xeográfica. É absurdo que cada concello elabore unha política de desenvolvemento local propia. O fundamental e característico desta forma de facer política económica é a coordinación das diferentes administracións locais e estatais de acordo a un plan coherente de promoción industrial. Por iso os acordos entre concellos da mesma comarca ou de varias delas son un instrumento habitual do desenvolvemento local. Evítase así o derroche de recursos, e racionalízase o traballo da administración pública. O desenvolvemento de infraestruturas tecnolóxicas (un centro de investigación sobre un determinado produto da zona por exemplo), ou a coordinación das políticas locais (a través da creación dunha Axencia para o Desenvolvemento independente⁸) son outras políticas posibles.

—En canto ós actores sociais suxeitos do desenvolvemento local habería que poñer moitas tonalidades. Un erro moi típico é confundir á sociedade

8.- As axencias de Desenvolvemento son un instrumento moi útil na política de desenvolvemento local pois permiten coordinar tódalas actuacións que facilitan ou inflúen no desenvolvemento, por enriba da arterioesclerose dalgunas administracións.

civil (coa que a administración haberá de entrar en máis estreito contacto) cos empresarios da zona. Outro, menospreciar o papel que poden ter no proceso de desenvolvemento os representantes dos traballadores. Existirían ademais unha serie de novos suxeitos sociais cunha importancia crecente: pequenos concellos, autoempregados, grupos de mulleres, cooperativas, traballo a domicilio, pequenas empresas... Entre eles non teñen case nada en común. Ybarrá (1991) sen embargo detecta tres características que os aúnan: vinculación indirecta ó sistema productivo (non son suxeitos que se definan socialmente polo traballo, e moitas veces a súa conexión coa economía xeral é moi lateral), permeables ás esixencias de cambios técnicos e organizativos (a súa propia informalidade volta menos ríxidos os seus comportamentos económicos), e maior capacidade para impulsar-encabezar transformacións⁹ na orde económica e social. Sen embargo a inserción destes novos axentes sociais na produción e o mercado (especialmente cando empezamos a falar en femenino), faise a meirande parte das veces nas peores condicións que o Capital pode ofrecer. E se ben é certo que os custos desta incorporación deben ser valorados polos propios e propias protagonistas, non cabe dúbida que unha acción de desenvolvemento local debe evitar empantanar á súa poboación no lumpem-proletariado do final da historia.

—Xa comentamos que no desenvolvemento local, a heteroxeneidade dos actores económicos é unha das características máis relevantes. Queremos sinalar agora a potencialidade específica dunha desas organizacións económicas “heterodoxas”: a cooperativa. As cooperativas non coñecen en Galicia nin no conxunto do Estado o mesmo desenvolvemento ca no resto de Europa. Poderíamos dicir que é un dos recursos de organización económica menos recorridos. A súa relación coa política de desenvolvemento local plasmouse basicamente en dúas ordes: por un lado o cooperativismo foi utilizado como forma de promoción laboral para grupos marxidados, dentro de programas cuasi-asistenciais; polo outro formou parte do arsenal de minúsculas empresas fillas da descentralización productiva, que tiñan como razón de se-la redución de custos de capital, laborais, e sociais das empresas centrais de diversos sectores (en Galicia é especialmente chamativo o caso da confección). En ambos casos é patente a subutilización das posibilidades da fórmula cooperativa: non se chegan a constituir auténticas empresas cun mínimo de viabilidade. E sen embargo estas posibilidades son moitas: permite a acumulación de pequenos capitais para iniciativas empresariais, da ás administracións a posibilidade de

9.- Sen dúbida existen en Galicia persoas, moitas veces á cabeza de organizacións ou institucións, cunha enorme capacidade de mobilización das enerxías e os desexos colectivos da súa comunidade. Normalmente son persoas que sempre vincularon a súa actividade xestora, económica, ou profesional, cunha vontade de carácter político, con horizontes na mellora da comunidade na que viven. Figuras deste estilo atopámolas como alcaldes de pobos e pequenas vilas, como párrocos, como presidentes de sociedades cooperativas... Entendemos que se trata dun material humano que pode ser o protagonista destas transformacións económicas e sociais.

participar no capital da empresa, introduce a xestión democrática na empresa e con ela a responsabilidade colectiva, é unha forma de organización moi flexible: os ámbitos, graos ou niveis de cooperación pódense definir con certo marxe de acordo ó proxecto que o colectivo se marcara. Non sería arriscado dicir que se trata da fórmula empresarial máis adecuada para unha política de desenvolvemento local. Iso si, para isto cómprelle contar co apoio convencido dunha administración dinámica e creativa, cousa que, máis alá do ámbito asistencial, raramente se viu.

5. Algunhas críticas ás formulacións do desenvolvemento local.

Non queremos terminar este artigo sen facer algunhas reflexións en torno ós aspectos menos transparentes do desenvolvemento local. É obvio que sempre imos atopar límites á aplicación deste tipo de políticas, límites internos e externos á propia teoría: algúns de natureza ideolóxica, outros de natureza social, outros meramente técnicos. E xunto a estes límites tamén atopamos consecuencias indesexables: consecuencias sociais, económicas, e mesmo morais.

O primeiro que hai que notar é a fascinación que produce o desenvolvemento local. O modelo de economía baseado na pequena empresa ten evocacións de tipo ideolóxico moito menos agresivas có da gran concentración dominada por unha ou dúas fábricas cabeza (coa *fábrica difusa* parece que o poder tamén se difumina). Sen dúbida existe unha mitoloxía do pequeno empresario emprendedor, do traballo cóbado con cóbado entre obreiro e patrón, das redes de confianza e comercio entre os “pequenos propietarios libres”. Certas experiencias como a da *Italia di mezzo*, nas que sobre a base deste tipo de desenvolvemento industrial constituíuse toda unha economía anovadora e expansiva, non deixan senón de alimentar este mito (no que ten de mito). As evocacións ideolóxicas do distrito industrial, como forma máis avanzada do desenvolvemento local, remiten á democracia de produtores iguais, a “un capitalismo molecular máis propio do ideal socialista de Proudhom ca da sociedade clasista de Marx” (G. Bonazzi 1991). Non é demasiado arriscado dicir que en torno ó desenvolvemento local inténtase construír unha nova utopía posible, de marcado carácter socialdemócrata. Como dice J. J Castillo (1994)

“¿quen non quixera ve-lo mundo convertido nunha oweniana federación mundial de pobos de unión ou cooperación, ou distritos industriais?”

O problema é que nos podemos ver cegados pola nosa propia ilusión e estarmos vendo, como apunta o propio Castillo, distritos industriais onde non hai máis ca “detritus industriais”.

Sinalar tamén outra limitación que se autoimpón á teoría, e cunha orixe sen dúbida ideolóxica. O desenvolvemento local é unha forma de facer política económica que non se reconece como tal. Preséntase como un instrumento técnico de xestión. E sen embargo dentro das súas premisas estratéxicas figura

como elemento de primeira orde a consideración da estreita relación entre desenvolvemento económico e entorno social, cultural e institucional. Perfectamente capaces de mobilizar asociacións, ou de crear iniciativas de cooperación, autolimitáanse cando se trata de fomentar auténticas actitudes reivindicativas. Non se dubida en declarar o importante da iniciativa cidadá, que a administración debe alimentar e orientar para o seu bo término. Pero ése incapaz de concebi-la administración como un límite, ou como un axente cos seus propios intereses que hai que problematizar, e actuar en consecuencia. O desenvolvemento local en fin cercena a dimensión política dos problemas do desenvolvemento: ¿por qué non se pode concebir desde o desenvolvemento local unha acción política organizada cara á limitación na apertura de certos mercados? ¿por qué non outro tanto cara o financiamento de vivenda pública como forma de dinamización económica e á vez de xerar benestar social¹⁰? Existen outras autolimitacións igualmente problematizables, por exemplo o rexeitamento de principios ó investimento productivo público (tan de principios que nin se nomea a súa posibilidade). Sen embargo, sempre e cando non se converta nunha sangueira para a administración local ou rexional, (ou sexa, sempre e cando sexa un proxecto viable e ben xestionado) a iniciativa dos técnicos públicos pode ser unha alternativa á inexistencia de cultura empresarial na zona, e pode servir como canteira de futuros talentos empresariais.

Existe un terceiro efecto ideolóxico do desenvolvemento da industria difusa. Cando nos ofrece a súa peor cara atopamos que esta forma de desenvolvemento vai asociada ó incumprimento de normativas ecolóxicas, á insalubridade do traballo, á evasión fiscal, etc... E todo isto só é posible nun ambiente de permisividade legal, de impunidade, mesmo de corrupción. Isto é en sí mesmo un efecto perverso. Pero o peor de todo é que este proceso de industrialización periférica, aínda cando supón unha profundización evidente no grao de explotación da man de obra, non desemboca en enfrentamento nin en coacción visible. Os mecanismos de disciplina que se poñen en marcha baséanse na coacción económica, e na (virtual) excusión social. Mecanismos que non teñen como último momento a privación económica, senón a incompreensión ideolóxica e a condena moral de quen non se somete ás rodas da produción “realmente existente”¹¹.

10.- Un pobo inmerso nunha experiencia tan orixinal como é o de Marinaleda pódenos servir de exemplo. Unha política local tremendamente agresiva coa administración rexional (mobilizacións, concentracións, marchas, folgas de fame), conseguiu por exemplo a creación de vivenda nova a prezos en torno ós dous millóns de pesetas. Esta é unha das razóns polas que a xente nova se mantén no pobo, resultando de todo que a porcentaxe de poboación infantil é unha das máis altas da provincia. Unha acción política pois, que deriva no desenvolvemento do pobo, na súa consolidación, e que lle dá garantías de futuro: isto tamén é desenvolvemento local.

11.- Nun recente estudio que realizamos sobre cooperativas galegas de diversos sectores, atopamos que naquelas empresas máis dependentes e máis presionadas polo mercado (en custos, en prazos, en salarios) xurdía unha ideoloxía moralizante moi agresiva con aquelas socias ou socios

Outro problema da política de desenvolvemento local pode vir do excesivo sometemento da administración promotora do desenvolvemento ás demandas empresariais. Estas demandas teñen que ser postas en cuestión porque poden servir certamente para o desenvolvemento empresarial da zona pero non necesariamente para o desenvolvemento social. Mesmo desde o punto de vista económico poden ser demandas pouco intelixentes, conservadoras, guiadas por ideoloxías empresariais distintas da suposta racionalidade empresarial. Caso paradigmático é o da precarización da man de obra, unha demanda constante da clase empresarial, cando se ten demostrado ata a saciedade que unha política laboral baseada na precariedade imposibilita o auténtico despegue de calquera industria; porque calidade e precariedade están rifadas; porque o comodín do axuste sobre a man de obra impide confrontar axustes máis importantes e máis serios¹²; porque ó final acaba por demandarse docilidade antes ca profesionalidade.

Xa remarcamo-la dimensión territorial do desenvolvemento local. A cercanía da administración periférica permite a xestión integral dos problemas concretos de desenvolvemento de cada zona. Pero esta territorialización pode derivar nunha “municipalización” da política económica. A crecente diferenza de mobilidade entre o capital (mesmo o máis ligado ó lugar) e a forza de traballo que utiliza, xera desasosegantes competencias locais por asegurar ós veciños os postos de traballo que acompañan os investimentos de capital. Esta competencia pode levar a absurdos tais como a proliferación nunha mesma comarca da oferta de polígonos industriais promovidos por cada unha das administracións locais que pretenden captar o investimento para si. Se non existe unha coordinación centralizada das políticas locais, a desconcentración industrial será unha forma de aumenta-la rendibilidade do capital ó aumenta-lo seu poder discrecional, pero non poderemos falar dela como parte dunha política de auténtico desenvolvemento local. Ademais co desenvolvemento local preténdese precisamente xerar iniciativas económicas que xurdindo da localidade lle procuren benestar, non fomentar o dumping social a pequena escala.

A estas alturas da década pódese facer un repaso do que foron as políticas de desenvolvemento local postas en marcha desde mediados dos anos 80. Un dos problemas que, nesa avaliación, detecta Castillo (1992) é o seguinte:

que mantían resistencias á intensificación do traballo. Era especialmente chamativo este problema en cooperativas que tiñan por orixe o peche dunha empresa privada do sector, cuhas condicións de traballo que continuarán servindo de referencia para gran parte das socias ou socios da cooperativa. Hai unha referencia deste estudo en Valentín García e Ana Lorenzo, 'Cultura organizativa nas empresas galegas da economía social', *Cooperativismo e Economía Social*, número 12.

12.- Unha análise deste tipo faina Marx a finais do século pasado, referida ó efecto de ralentización do desenvolvemento técnico e organizativo que tivo a permisividade legal do traballo infantil mal pagado (C. Marx 1973).

“...a disonancia entre os propósitos e plans de intervención pública modernizadora, e a realidade empresarial máis inmóbil e conservadora (...) as dificultades de calar no tecido industrial, a lentitude dos cambios que propician esas intervencións públicas, é unha constante: atopamos reflexións similares noutras institucións que non teñen empresas para os seus programas modernizadores”.

Acaso fora necesario unha avaliación realista do que foron estas políticas, cal a súa eficacia, cales os seus resultados (os previstos e os imprevistos), cal a opinión dos que as sufriron... Parece en cambio que se caíu nun certo automatismo do desenvolvemento local que figura agora como un conxunto de prácticas estándar ó dispor da administración de turno: a avaliación crítica, a imaxinación e o anovamento resultan ser escasas entre os que se din os seus promotores.

Finalmente non podemos resistirnos a comentar outro dos dogmas do desenvolvemento local: a globalización da economía. Para os teóricos do desenvolvemento local a globalización da economía e a penetración do capital internacional nas economías locais, lonxe de ser unha catástrofe é unha “oportunidade”. Está claro que o poder das administracións locais o rexionais para limitar os efectos da globalización é escaso. Pero o desenvolvemento local en tanto que política de desenvolvemento, non é que acepte estes feitos como inevitables, senón que lles da a benvinda. E iso non ten moito sentido, a non ser naquelas rexións que teñan algo que gañar coa globalización, que son poucas. En resumo: en demasiados casos están a aceptarse acriticamente os estreitos marcos dunha política económica neo-liberal, de perversos efectos sociais, excusándose na promesa de que un inestable “mix” de subvencións europeas, dinamismo social, e turismo ecolóxico, porá a boanza comercial local do noso carón. Promesas baleiras, utopía ideolóxica do capitalismo real. Hai outros xeitos de dicir as cousas e tamén de facelas. De dicir posto que unha práctica real que favoreza a apertura de mercados exteriores ós produtos locais, non ten porque deixarse fascinar pola verborrea da mundialización. E de facer posto que as prácticas alternativas son posibles, están sendo posibles. Aquí é onde o exemplo do mal denominado Terceiro Mundo pode servirnos de exemplo. A loita que as comunidades indíxenas manteñen contra os adalides do progreso e a internacionalización, se concreta nunha defensa das súas propias formas de economía e con elas de toda unha cultura. Unha economía propia baseada na satisfacción das necesidades locais e non nas alleas, nas dos mercados; unha economía na que o centro do poder é a comunidade local, que xa non se ve sometida á vontade da tecnocracia pública ou privada.

A política de desenvolvemento local supuxo novos aires para as formas institucionalizadas de facer política económica. Máis centrada nos problemas económicos sobre o terreo, e máis atenta á cobertura das necesidades sociais, non deixa de formular moitas preguntas sobre a súa dinámica real máis alá dos seus propósitos, e sobre o seu futuro. Este ambivalente sentimento entre

os que, desde a esquerda política, nos achegamos ó desenvolvemento local, sintetizámolo en palabras dunha conclusión allea, coa que compartímo-lo espírito:

“...as coordenadas nas que se inserta o capitalismo de finais do século XX, están reanimando a aparición de formas de explotación propias do século XIX a partir de novos suxeitos e novos métodos (...) a dinámica da sociedade pos-industrial non se basea no baleiro ideolóxico e na homoxeneidade social, senón no dominio ideolóxico e económico, moito máis extenso e intenso ca en épocas pasadas, que exerce aquela clase social que controla o proceso de produción e que impón ó resto da sociedade. Neste contexto, a industrialización difusa chega a ser unha síntese dunha nova dinámica de explotación, a pesar do cal temos a esperanza de atopar ó menos algunhas “illas” nas que a industrialización difusa permita acadar unha dinámica de desenvolvemento económico onde estean presentes os principios de cooperación, equidade e xustiza social.” (Ybarra, 1991).

SUMMARY: Local development is proposed as a way of carrying out economic policies. A difference is made between a diffuse industrialization and an industrial district (the fundamental difference between one and the other being the labour statute) and proposes this difference as being very important in the analysis of the style and results of local development. Attention is drawn to the necessity of evaluating with ponderation the results -perhaps poorer than one would wish up to now- of a local development that figures as a «collection of economic practises at the disposition of the Administration». The author is reluctant to see an opportunity in «globalization» but rather an adverse phenomenon with perverse social effects, except perhaps for some regions. There is another way of saying and doing: not allowing oneself to be fascinated by the verbera of world-economy and prove that alternative practises are possible.