

# **DESARROLLO LOCAL, INDUSTRIALIZACIÓN Y CALIDAD TERRITORIAL**

Fermín RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ  
C-CODET. Universidad de Oviedo

## **1. REINDUSTRIALIZAR vs. ACTIVIDAD INDUSTRIOSA.**

¿Seguimos pensando que reindustrializar es crear actividades productivas en el sector secundario, suponiendo entonces que la actividad económica se sigue realizando en el mundo de hoy según la tradicional división ternaria de ayer, y que el sector central es el de la industria pesada del secundario?, o ¿en realidad, estamos pensando en crear actividad productiva del sector que sea para un lugar determinado?.

Las regiones de antigua tradición industrial y hoy en declive saben algo de esa indefinición, ¿la minería como industria extractiva es actividad del primario o del secundario?. Cuestión vana; pero si nos preguntásemos a qué sector pertenece la industria del cine y si ella entra en la reindustrialización, quizás estuviéramos apuntando a otro sentido de la expresión, pues lo que en realidad buscamos con reindustrializar es generar de nuevo en un territorio concreto actividad industrial; es decir, generar una determinada atmósfera de actividad, capaz de concretarse en la producción de bienes y servicios ejecutables en el mercado, siguiendo estrategias definidas de producto, mediante el aprovechamiento de los factores productivos locales y de las ventajas comparativas de ese territorio; para discernir las cuales y hacerlas tangibles no es suficiente el espontaneísmo voluntarista o el asendreado seguimiento de *la lógica del mercado*, sino que cada territorio debe optar y, por eso mismo, por tener que tomar decisiones, se necesita la utilización de herramientas y métodos que aseguren la consecución de altos niveles de eficacia, en un contexto de preservación del interés público y de la razón democrática.

Factores productivos son el capital y el trabajo, pero cada vez cobra más fuerza el valor que se da a otros dos hasta ahora bastante ignorados: el conocimiento y la organización (SFORZI, 1998). La sociedad en la que ya estamos, la sociedad de la información, cada vez valora más estos dos factores para incrementar la competitividad de un territorio. Expresión ésta, que entendemos en el sentido de Desarrollo Local, pues es en las localidades, en un aquí y ahora, donde se concreta el desarrollo, que no es sólo crecimiento económico, y cuyo soporte espacial no coincide con el municipio y es más pequeño que la región; por lo general aún no tiene cobertura administrativa o política, pero los estudios demuestran su existencia, y cada vez más se tiende a reconocer políticamente su existencia como espacio-proyecto.

Así pues reindustrialización hoy es generar actividad productiva en un territorio de ámbito local, que se encuentra, como una cuenca, entre el municipio y la región, y es el resultado de un proceso consciente y deseado de creación de una atmósfera de actividad industrial en esa localidad, para lo que se ponen en juego los factores productivos con que cuenta ese territorio: recursos, capital financiero, trabajo, conocimiento y organización, cobrando ahora especial importancia estos dos últimos.

## 2. CÓMO HACEN LOS TERRITORIOS QUE GANAN.

Reindustrialización se asocia a crisis, y con la crisis surgen las preguntas, ¿hay alternativa?, ¿cómo hacen los territorios que vencen la crisis?

No hay recetas, pero hay evidencias que surgen de analizar los territorios que ganan en su lucha contra la crisis o que se mantienen en la vanguardia de un mundo en ajuste permanente. Para eso quizás hayan comprendido las reglas que rigen la nueva Era y hayan regulado su sistema de acuerdo con unos objetivos de interés público y democrático, pues de lo que se trata es de cómo controlar el cambio, cómo orientarlo, y, sobre todo, en provecho de quién. Por eso mismo el problema de la industrialización es un problema de política pública, un problema que se plantea en términos horizontales y que cruza transversalmente muchos de los campos componentes del cambio de Era; cambio que nos lleva de la industrial a la informacional, y que está haciendo variar los paradigmas que nos servían para representar las facetas del mundo. Ya no sirve el paradigma del Estado-providencia, los paradigmas utópicos no tienen lugar, y la actualización del paradigma liberal finisecular se manifiesta virulentamente peligrosa para la integridad de la especie. En este contexto en Estados Unidos y en Europa van apareciendo nuevas pautas de acción de la gestión pública para el desarrollo territorial, algunas de cuyas balizas acaban de emerger y quizás estén señalando rutas a seguir, como el nuevo libro de David OSBORNE (1997) *Cinco estrategias para reinventar el arte de gobernar*, publicado con un prefacio de Al GORE en febrero pasado, libro que concluye, por el momento, una serie iniciada en 1993, con la publicación del informe de Al GORE (1993) que desarrolla la expresión “gobernar mejor a menores costes” y que más que una reestructuración de los servicios públicos apunta a una transformación radical de la cultura de gobierno. Pero éstos nuevos sistemas de regulación no son meramente voluntaristas sino que surgen y manejan una serie de evidencias, entre las que comentaremos las siguientes.

En primer lugar, *el problema de la industrialización debe enfocarse territorialmente*; enfoque que cada vez adquiere más importancia a impulsos de la nueva política pública que se lanza, por ejemplo, desde las instancias de gobierno de la Unión Europea, desde otros Estados o a impulsos de los agentes sociales.

Hablamos de reactivar un territorio, que ha perdido competitividad, esto es posición relativa en un sistema, y que se ve amenazado con la exclusión, con la marginación de la red geográfica primordial, aunque en él puedan existir algunas empresas e incluso sectores que no estén sintiendo tal amenaza. La crisis es, por tanto, de un modelo de relaciones, del sistema de actividad dominante en ese territorio, concebido como un distrito industrial o un sistema local de empresas, que

han generado y han utilizado un conocimiento particular, una atmósfera específica de la actividad que allí adquirió carácter dominante y que hoy decae.

Los territorios mineros bien conocen ese espíritu de distrito industrial, una centuria larga de actividad minera ha generado una atmósfera y unos conocimientos específicos en el grupo que la ha cultivado y sobre los que, necesariamente, se ha de edificar el futuro. Quizás una imagen ayude a expresarme; estoy pensando en una foto no muy antigua recogida en un libro local, se trata del capataz jefe de un grupo minero a caballo; no estamos hablando del ingeniero, el virrey, sino del representante en carne mortal de su autoridad, que la ejercía de modo casi omnímodo sobre un numeroso grupo humano no sólo en el tajo sino en la vida cotidiana, pues todo el valle, el que fuese, era un taller, gobernado por avisos de sirena que organizaban el tiempo, que pautaban la vida, y en el que cada uno conocía perfectamente su posición y tarea, que no se enseñaba sólo en el taller sino también en los bares, en los coches de transporte, o en los economatos. En cierta forma todo era más fácil, no había que pensar, la estructura mental reflejaba la estructura productiva, un árbol rígidamente jerarquizado según el cual se producía la integración vertical en la empresa y en la comunidad, y en el que la innovación y el compromiso personal, el riesgo de la creación se limitaban al que demandase justamente el puesto.

Mientras esto sucedía, el mundo avanzaba vertiginosamente, y la estructura jerarquizada de las relaciones organizativas en la actividad productiva cambiaba.

En segundo lugar, *desde la crisis económica de los setenta, aparecen nuevas trayectorias organizativas*<sup>1</sup>, en unos casos éstas surgieron de las antiguas formas de organización industrial, que ya no eran capaces de realizar sus tareas en las nuevas condiciones estructurales de producción y mercados; en otros casos, las nuevas formas organizativas surgieron de las que aún estando presentes en el territorio en cuestión habían sido oscurecidas por el modelo clásico de organización industrial, pero que encontraron nueva vida con los requerimientos de la nueva economía y con las nuevas condiciones tecnológicas. En cualquier caso, como señalan PIORE Y SABEL (1984) *no sabemos si nuestra economía se basará en la producción en serie o en la especialización flexible. La respuesta dependerá en parte de la capacidad de los territorios para imaginar el futuro que quieren.*

En tercer lugar, ya hay una evidencia sobre cómo serán *las formas organizativas de la nueva sociedad informacional* y es que, sea cual sea su contexto cultural, todas *se basarán en redes* (CASTELLS, 1997). *Las redes son el elemento fundamental del que están y estarán hechas las nuevas organizaciones.* El componente básico de los sistemas comerciales no será la firma o el empresario individual sino los grupos de empresas o redes, y éstas mentalmente podemos representarlas ya no por el árbol rígidamente jerarquizado simbolizado en la imagen del capataz-jefe a caballo sino por el ovillo entrelazado con el que se tejen desde la localidad complejos cañamazos.

Si hablamos de *las trayectorias organizativas* descubriremos una cierta con-

<sup>1</sup> CASTELLS, M: (1997) considera como trayectorias organizativas a los dispositivos específicos de los sistemas de recursos orientados hacia el aumento de la productividad y la competencia en el nuevo paradigma tecnológico y en la nueva economía global.

troversia sobre la siguiente afirmación: *hay una crisis de las grandes empresas y se destaca el papel de las pequeñas y medianas empresas como agente de innovación y creación de empleo* (CASTELLS, 1987). Algunos expertos están de acuerdo con ella y otros no. En lo que todos coinciden es que ha variado el modelo organizativo de las grandes empresas integradas verticalmente, pero no se ha producido el paso del poder económico y de la capacidad tecnológica de las grandes a las pequeñas empresas; que sí parecen, en cambio, estar mejor adaptadas al sistema de producción flexible de la economía internacional, aunque su dinamismo sigue controlado por las grandes empresas, que continúan en el centro del poder económico de la nueva economía global.

Si hablamos de *los sistemas de gestión* (Sistema de suministros *kan ban* o *justo a tiempo*, el control de calidad total, la participación de los trabajadores) encontraremos uno de los puntos focales de la acción sindical del futuro. No parece que estos cambios en los sistemas de gestión sean un asunto de cultura, es decir, propio de japoneses, por ejemplo; está en los EE.UU. de donde copian los japoneses, está en Europa, en Brasil o Méjico. Se trata de desintegrar la producción vertical en una red de firmas instaladas en el territorio, que sustituye a la integración vertical en departamentos. Lo esencial en este esquema es la organización de la mano de obra, constituyéndose grupos de trabajo para enfrentar los problemas locales de forma autónoma. La clave es la confianza entre las contrapartes y la creación de estructuras de cooperación para hacer aflorar el conocimiento y compartirlo. Esta es una de las opciones de trabajo de los agentes sociales y económicos, pero no es la única, pues en el otro polo está la informalidad, el sometimiento y la explotación humana.

Sin embargo, los cambios en los sistemas de gestión son una evidencia, los basados en la confianza y la cooperación intentan liberar la capacidad de aprendizaje de los trabajadores que se da con la experiencia en la empresa y en el ambiente local, y que trabajadores no podrán comunicar si se encuentran sometidos a procedimientos de gestión muy formalizados; en cambio, las fuentes de innovación se multiplican cuando las instituciones son capaces de establecer puentes para transferir el conocimiento tácito al explícito. Esto requiere la participación plena de los trabajadores en el proceso de innovación, para que se comprometan con él y no guarden, sino que expliciten, sus conocimientos, y también requiere establecerle su conocimiento a la empresa y a ésta difundirlo entre sus empleados.

En cuarto lugar, resulta evidente que las formas de organización económica no se desarrollan en el vacío, sino que tienen sus raíces en la cultura y en las instituciones, pues cada sociedad tiende a generar sus propias formas organizativas, y son las instituciones ancladas en un territorio concreto el factor clave para la formación de sistemas productivos de base local capaces de sobrevivir en un contexto global.

Sistemas productivos que se articulan sobre empresas-red, que siguen una lógica de proyecto, que están formadas por segmentos autónomos con fines precisos y cuya actuación eficaz dependerá de su capacidad de conexión, es decir, de su capacidad estructural para facilitar la comunicación libre de ruidos entre sus componentes, y de su consistencia, esto es, el grado hasta el cual se comparten intere-

ses entre los fines de la red y los de sus componentes o elementos individuales.

Si la clave de los territorios son sus organizaciones, sus instituciones; ganarán los territorios, las regiones o las localidades que cuenten con organizaciones capaces de generar conocimiento y procesar información con eficacia, de adaptarse a la geometría variable de la economía global, de ser lo bastante flexibles para cambiar sus medios con tanta rapidez como cambien sus fines y de innovar, pues la innovación se convierte en la clave de la competencia, entre organizaciones y, por ello, entre territorios. En este sentido es en el que debemos entender la empresa-red, la que según CASTELLS (1997) es la que materializa la cultura de la economía informacional/global: *aquella que transforma señales en bienes mediante el procesamiento del conocimiento.*

Por eso para definir una política eficaz ante la reindustrialización, no existen recetas, no es seguir la “lógica del mercado”, pues ésta está tan mediatizada por las organizaciones, la cultura, por la originalidad de cada territorio, que los agentes sociales que se atrevan a seguir una lógica de mercado abstracta no sabrán que hacer. Pero entonces ¿cuáles son las fuentes de especificidad del mercado? A esto sólo cabe responder mediante estudios comparativos entre distintos contextos, y a modo de resumen, se perciben unos mínimos puntos comunes entre las regiones y localidades que ganan, basados en la conexión en el territorio local entre el Estado y los agentes socioeconómicos mediante el consenso, la planificación estratégica y el consejo sobre líneas de productos, mercados de exportación, tecnología y organización laboral.

### 3. ENFRENTAR EL DESARROLLO DE UN TERRITORIO, UN ASUNTO DE POLÍTICA, DE NUEVA POLÍTICA PÚBLICA.

Podemos comentar como ejemplo significativo, algunas de las respuestas que en materia de gestión pública se están dando en localidades del este de Norteamérica afectadas por la ola de desmantelamiento industrial que desde mediados de los 70 las asoló. Desde estas localidades y como respuesta a la crisis se desató un proceso de innovación para el desarrollo local que ya ha calado en aquel país, y cuyos planteamientos, antes aislados, hoy se generalizan y pasan a algunos países europeos, alentados por la Comisión Europea.

Ya sea por una u otra razón parece necesario reinventar el arte de gobernar<sup>2</sup>, nos vemos obligados a imaginar una nueva política pública para un tiempo donde todo se acelera, y donde el mundo se encoge al entrar en la Era de la Información, en la que hay que gastar menos y gobernar mejor. Gobernar mejor es gobernar con los ciudadanos, es inventar nuevos modos de participación en todos los niveles del territorio, desde la ciudad al bloque continental, pero, sobre todo, es renovar el diálogo social local, es multiplicar las asociaciones entre el Estado, las colectividades territoriales, las universidades, las empresas, el mundo sindical, para tratar

---

<sup>2</sup> Lema del movimiento en favor de una gestión pública participativa que adquiere fuerza desde 1996 en los EE.UU, y que como ideas de fondo que moviliza el más que probable candidato demócrata en las próximas elecciones presidenciales, el vicepresidente Al Gore, plantea: la búsqueda de la calidad de la educación y la búsqueda de la calidad en la democracia local.

de encontrar un equilibrio duradero entre participación, eficacia, equidad y solidaridad en el territorio.

En los Estados Unidos desde comienzos de la década actual se extiende en los gobiernos locales y estatales una tendencia a enfocar la política pública a través de una gestión participativa, basada en escuchar mejor al ciudadano, en mantener una visión transversal de los problemas, en lograr una mayor implicación de los funcionarios en la lógica de proyecto y en el aumento del trabajo cooperativo. Este modelo de gobernación de tipo “empresarial” es distinto del “productivista” seguido por los presidentes Reagan y Bush, según el cual se pretendió adaptar a los servicios públicos el sistema de gestión por objetivos; el resultado de esta fijación en la productividad a corto plazo generó más ineficacia y disfuncionalidades en la administración.

El gobierno “participativo” no trata de reducir el papel de liderazgo del Estado sino de liberar la prestación de los servicios públicos de los rígidos corsés burocráticos normativos, separando la esfera de la decisión política, que se reserva el control del servicio, del operador del mismo, elegido entre aquellos, públicos o privados, capaces de cumplir con las mejores garantías el pliego de prescripciones que dicta la comunidad. La consideración del “Ayuntamiento para todo” esconde distintas familias de servicios a las que se pueden aplicar distintas fórmulas de gestión. En cualquier caso se asienta sobre un decálogo de principios que resumidamente se presentan como:

*Trazar el rumbo en vez de remar.* La misión de la administración es “hacer hacer” a las empresas o a otras organizaciones. El servicio puede llegar por distintos operadores, la administración debe definir las políticas públicas, las reglas del juego y movilizar lo que está disponible sobre el territorio.

*Buscar la apropiación del gobierno por la comunidad.* Hay que adquirir la conciencia de que los servicios son propiedad de los usuarios, de que su eficacia también depende de la responsabilidad con la que la comunidad los haga suyos.

*La oposición competencia-monopolio.* La cuestión no es si público o privado sino la anterior. Manteniendo los derechos laborales de los trabajadores se ha introducido con eficacia la competencia en los servicios municipales. Sin embargo, es preciso llamar la atención sobre el papel que juegan las grandes empresas en el mercado de la provisión de servicios locales a través de compañías filiales, las cuales siguen las estrategias definidas por la casa matriz y apoyados en su fuerza logran ejercer una eficaz presión sobre los ayuntamientos, que amenaza con instaurar condiciones de monopolio en la prestación del servicio correspondiente. Puede darse la curiosa circunstancia de que las corporaciones se sientan tentadas a ofrecer el servicio a un operador privado, sólo para evitar la negociación con los sindicatos, desconociendo que si el operador del mismo va a ser una de estas grandes empresas, de la negociación con ella pueden resultar condiciones peores que en la situación anterior para los receptores del servicio.

*El gobierno misión.* La función pública se ha esclerotizado de tal modo, que por decirlo de una manera gráfica “pasó el carro delante los güés”, pues el funcionario consume más energía en respetar la reglamentación que en desempeñar su misión; por eso se crean estructuras mixtas encargadas de misiones precisas.

*La administración-resultados.* El criterio de valoración de una administración

no puede ser el grado de ejecución de su presupuesto, sino el de los resultados obtenidos. La financiación se tiende a vincular a un proyecto compartido por los ciudadanos y evaluado a través de indicadores de objetivos y de resultados.

*Poner al ciudadano al volante.* El ciudadano es el usuario, el cliente del servicio público, pero también es el elector que dosifica el cambio y se beneficia de la calidad. Precisamente, la búsqueda de la calidad se convierte en el referente estructurante de esta pretensión, pues ¿quién establece el nivel de calidad?, ¿cómo se determina la calidad de un territorio?. La respuesta no es sencilla, pero nace de la participación, una participación que plantea problemas metodológicos importantes, y que se resuelve en distintos niveles, siendo el básico el local. La tarea de construir el cuestionario de la participación es compleja, y puede implementarse a través de los centros de recursos a través de su función como talleres de futuro.

*La administración-empresa.* El ajuste presupuestario es general y continuo. Hay que buscar recursos nuevos que no proceden en exclusiva de los impuestos. Se dan tres vías: la que utiliza los métodos del mercado, la que grava el consumo diferencial de los servicios públicos, y la que invierte en la formación, la salud y la vivienda de las categorías más desfavorecidas de la población a fin de integrarlas más rápidamente en el tejido económico local.

*El gobierno que se anticipa.* Cuesta menos prevenir que sanar. Se va descubriendo la utilidad de contar con observatorios, centros de investigación-formación-acción, donde se dibujen tendencias y evoluciones que afecten al sistema local con el fin de prevenir su impacto negativo y acentuar su lado positivo sobre el desarrollo local; centros de recursos de origen universitario e interpenetrados con la sociedad, con capacidad para intervenir en la movilización de recursos para la acción territorial de desarrollo y con funciones de ágora, observatorio, laboratorio, caja de herramientas, explorador, taller de futuro y estación (conexión de líneas).

*El gobierno descentralizado y participativo.* La sociedad informacional es el dominio de la red inmediata, a la que se accede de manera instantánea desde múltiples ventanas. Eso modifica el sistema de jerarquía tradicional, reclama la delegación de la autoridad hacia niveles básicos y facilita la participación a la hora de trazar las respuestas a las demandas de los usuarios.

*El gobierno regulador del mercado.* El mercado es oferta y demanda, accesibilidad e información para el cliente, pero son también las reglas que establece el gobierno y los controles que sancionan la falta de respeto a estas reglas.

#### **4. CREAR UN NUEVO SISTEMA DE REGULACIONES, CON UN FIN: LA CALIDAD TERRITORIAL.**

En resumen, el campo de aplicación de este decálogo está siendo el local, es ahí donde más hondamente se siente la crisis y donde con mayor prontitud se reacciona a ella, porque es el terreno de la vida y de la actividad, efectuándose esta respuesta en términos de calidad territorial; concepto éste que va más allá del de calidad total aplicado a la gestión empresarial y que descubre su complejidad cuando se traslada al mundo de la vida de una comunidad territorial, como se describe en la guía que Daniel HUNT (1995) redacta con el propósito de difundir los métodos

de la calidad en el territorio local, regional y federal; no obstante, existe una reflexión y una práctica suficientes para difundir entre la sociedad conceptos y herramientas para orientar por la vía de la calidad el desarrollo territorial, construcción en la que deben participar los agentes sociales y que parece presentar unos denominadores comunes:

- escuchar a la gente y leer el territorio para actuar
- lograr la movilización, la participación de los ciudadanos, a través de estructuras de cooperación para la gestión del proyecto territorial ampliamente compartido
  - incentivar el diálogo social local
  - integrar el factor tiempo en el proyecto a través de la planificación territorial estratégica
  - utilizar como grandes indicadores de desarrollo local el empleo, la cultura y la calidad ambiental.
  - crear nuevas estructuras locales de carácter comarcal de geometría variable y participadas por los agentes sociales significativos

## 5. BIBLIOGRAFIA.

CASTELLS, M. (1997): *La sociedad red*, vol. 1 de *La era de la información. Economía sociedad y cultura*, Alianza Editorial, Madrid, 1997.

GORE, A. (1993): *Creating a Government that Works Better and Costs Less. The Report of the National Performance Review*, prefacio de Tom Peters, Plume-Penguin, New York.

HUNT, D. (1995): *Quality Management for Government*, ASQC Quality Press, Milwaukee, Wisconsin.

OSBORNE, D. (1997): *Banishing Bureaucracy: Five Strategies for Reinventing Government*, Adison Wesley Press, Reading, Massachusetts, 1997.

PIORE, M. J y SABEL, Ch. F. (1984): *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*, Nueva York, Basic Books.

SFORZI, F. (1999): *La teoría marshalliana para explicar el Desarrollo Local*, en *Manual de Desarrollo Local*, RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, F. (Ed.), Trea, Gijón.

**RESUMEN:** En la actualidad, reindustrializar, es aprovechar y defender los medios endógenos de un determinado territorio sin necesidad de seguir la lógica de mercado, pero para eso se precisa una capacidad organizativa eficiente y medios de innovación, pues son la clave de la competencia entre territorios.

La gran empresa ya no es el símbolo de la creación de empleo, sino que hoy deja paso a la pequeña y mediana empresa, aunque el poder económico y los medios tecnológicos siguen estando en sus manos.

Para lograr al fin una calidad territorial, que es lo que se pretende con el desarrollo local, se tienen que poner de manifiesto una serie de premisas, indicadores y propuestas de actuación capaces de revolucionar la sociedad de los territorios.

**PALABRAS CLAVE:** Reindustrialización, territorio, instrumento político, calidad terri-

torial.

**ABSTRACT:** Nowadays, reindustrializing means to take advantage and defend a given territory internal resources without following the market logic; thus, it is necessary to have an efficient and structural capacity as well as innovative ideas because they are the key factor in competition among territories.

The big company is not the symbol of employment supply anymore, making way for the small and medium-sized business. Nevertheless, the former still counts on its economic power and technological means.

In order to try to get a territorial quality through local development, we have to take into account some premises, indicators and proposals of performance, which are able to revolutionise territories society.

**KEY WORDS:** Reindustrialization, territory, political instrument, and territorial quality.

**RESUMÉ:** Aujourd'hui, réindustrialiser veut dire profiter des moyens qui constituent un terrain et les défendre sans avoir besoin de suivre la logique du marché mais il faut posséder une grande capacité d'organisation et les moyens d'innover car c'est la clé de la concurrence entre territoires.

Les grandes entreprises ne sont pas des modèles de création d'emploi, domaine réservé aux petites et moyennes entreprises; par contre, les grandes entreprises ont toujours le pouvoir économique et des moyens technologiques.

Pour réussir à maintenir une certaine qualité territoriale, ce qui est le but du développement local, il faut se tenir à des règles de comportement, des indications capables de révolutionner la société des territoires.

**MOTS CLES:** Réindustrialisation, territoire, moyens politiques, qualité du territoire.