DEL DISTRITO INDUSTRIAL AL DESARROLLO TERRITORIAL: ESTRATEGIAS DE INNOVACIÓN EN CIUDADES INTERMEDIAS

Ricardo MÉNDEZ
Instituto de Economía y Geografía. CSIC
Madrid. España
rmendez@ieg.csic.es

Introducción.

La construcción de territorios capaces de enfrentar, de modo más eficaz que en el pasado, la tendencia favorable al aumento de los contrastes y las desigualdades a diferentes escalas como resultado de los procesos de integración económica, así como de la construcción de un espacio de redes, exige renovar las maneras de observar e interpretar las tendencias dominantes, así como las estrategias públicas para actuar sobre ellas. En el camino hacia un desarrollo más equilibrado, sustentable y participativo, el conocimiento como recurso y la innovación como estrategia, así como la presencia activa de actores locales, han cobrado protagonismo como factores clave en la desigual capacidad de respuesta mostrada por cada territorio ante esas nuevas demandas y retos que debe enfrentar.

Particular atención merecen las regiones periféricas y las áreas rurales, aquejadas por una serie de debilidades estructurales que agravan sus desventajas competitivas. Éstas incluyen su especialización en actividades tradicionales de baja intensidad tecnológica y productividad, generadoras de reducidos ingresos, una población en retroceso, con niveles de formación inferiores al promedio, aquejada por déficits aún significativos en cuanto a bienestar, junto a bajas tasas de actividad que coinciden con niveles de desempleo y subempleo generalmente importantes.

En esa perspectiva, el objetivo del presente texto es buscar una cierta integración entre dos discursos que han cobrado fuerza en estos años y tienen una implicación directa con la promoción del desarrollo, pero que hasta el momento parecen haber seguido caminos paralelos y con escasas interrelaciones. Están, de una parte, las crecientes referencias al protagonismo que deben cobrar las denominadas *ciudades intermedias* en la búsqueda de un territorio policéntrico y más equilibrado a diferentes escalas. Y están, de otra parte, las que consideran la necesidad de profundizar en la construcción de *sistemas productivos locales innovadores* y *ciudades inteligentes*, capaces de generar y distribuir conocimiento mediante la construcción de entornos propicios al aprendizaje, individual y colectivo, empresarial y

Proyecto "Desarrollo territorial, redes institucionales y procesos de innovación socioeconómica en Castilla-La Mancha" (BSO2003-07603-C08-07). Ministerio de Educación y Ciencia. Plan Nacional de I+D+i 2000-2003.

socioinstitucional, como el medio más adecuado que permite dar respuestas creativas ante los problemas del presente.

La propuesta que aquí se hace defiende que promover el desarrollo de regiones periféricas y áreas rurales exige un esfuerzo colectivo en materia de aprendizaje, creatividad, movilización local y construcción de redes -tanto empresariales como socioinstitucionales- capaz de descubrir oportunidades, generar proyectos y promover todo un conjunto de transformaciones para materializarlos; pero también que las ciudades intermedias pueden ser importantes catalizadores de ese proceso de desarrollo territorial.

Para ello se comienza con una breve revisión sobre conceptos como los de distrito industrial, sistema productivo local y medio innovador, que están en el origen de la actual propuesta interpretativa, pero que aquí se reinterpretan en relación con unos objetivos alejados de los estudios industriales donde tuvieron su origen. A partir de ahí, se justifica el renovado interés por los sistemas urbanos desde la perspectiva del desarrollo territorial y se considera la capacidad de las denominadas *ciudades intermedias* para cumplir una función dinamizadora siempre que sepan avanzar por el camino de la innovación, lo que exige precisar el propio concepto de *ciudad innovadora* y sus múltiples dimensiones interdependientes. Y el trayecto finaliza con una interpretación de las claves que pueden permitir la construcción de ciudades intermedias innovadoras, mediante la reutilización de todo un bagaje teórico elaborado en los últimos años, tanto en la bibliografía internacional como en el trabajo realizado por una red de investigación española a la que se pertenece y que cuenta ya con diversas publicaciones (Alonso y Méndez coords., 2000; Caravaca *et al*., 2001; Méndez y Alonso eds. 2002; Salom coord., 2003; Alonso, Aparicio y Sánchez eds., 2004).

Se trata, pues, de un texto de carácter teórico que comienza en el ámbito de la geografía económica para desplazarse luego hacia el de los estudios urbanos y sobre desarrollo territorial. Busca contribuir a una adecuada definición de preguntas pertinentes y propone unos argumentos interpretativos sometidos a contrastación, para cimentar así una línea de investigación apenas esbozada hasta el presente. Queda para trabajos actualmente en curso la realización de estudios de caso que permitan verificar en qué medida esta interpretación teórica resulta adecuada para comprender la desigual trayectoria de las ciudades intermedias, sus éxitos y debilidades, como base para la elaboración de propuestas proactivas orientadas a facilitar su camino hacia un mayor y mejor desarrollo a partir de proyectos locales, pero en el contexto de una estrategia territorial de carácter más amplio.

Proyecto "Desarrollo territorial, redes institucionales y procesos de innovación socioeconómica en Castilla-La Mancha" (BSO2003-07603-C08-07).
Ministerio de Educación y Ciencia. Plan Nacional de I+D+i 2000-2003.

1. Distritos industriales, sistemas productivos locales y entornos innovadores: conceptos y propuestas de un programa de investigación.

Hace ya más de dos décadas, la recuperación y reelaboración por Becattini (1979 y 2002) del concepto marshalliano de *distrito industrial*, así como su rápida difusión en el ámbito de la economía industrial y la geografía económica, supuso la incorporación de una serie de ideas y argumentos interpretativos que también han ejercido notable influencia desde la siguiente década en los estudios sobre desarrollo territorial. La generalización de esa propuesta bajo la denominación de *sistemas productivos locales* (SPL), así como su posterior vinculación a la teorización sobre los *entornos innovadores* (*milieux innovateurs*), permitió añadir algunos ingredientes a un verdadero paradigma que, en las dos últimas décadas, ha hecho aportaciones relevantes, aunque también ha amparado algunas exageraciones interpretativas derivadas de un uso inadecuado del mismo (Maillat y Kébir, 1998).

La inclusión, desde 1998, de un grupo temático dentro de la RII sobre *sistemas productivos locales, redes de innovación y desarrollo territorial y ambiental*, no resulta ajena a tales planteamientos. En tal sentido, puede resultar conveniente una revisión crítica de las principales aportaciones conceptuales, teóricas y metodológicas realizadas desde tal perspectiva, así como de algunas de sus limitaciones, como punto de partida necesario para justificar la línea de investigación que aquí se propone y que, si bien hunde sus raíces en este tipo de propuestas interpretativas, plantea su posible aplicación a la comprensión de nuevos procesos y problemas socioeconómicos y territoriales. Con una pretensión de síntesis, puede intentarse tal revisión desde cuatro puntos de vista complementarios.

a) Desde la perspectiva de la **organización industrial**.

- En primer lugar, los estudios sobre los distritos consolidaron, desde sus inicios, las ideas ya expuestas por otros autores (Piore y Sabel, 1984; Pyke y Sengenberger eds., 1992) sobre la crisis –al menos parcial- del sistema fordista de producción en serie y la existencia de modelos alternativos de industrialización, más flexibles y segmentados, basados en una producción diferenciada y favorecedores de una distribución espacial de la producción y el empleo industrial más difusa.

- Centraron la atención sobre las pequeñas empresas y los sectores tradicionales, mostrando su capacidad –en determinadas condiciones- para resistir los embates de la

Proyecto "Desarrollo territorial, redes institucionales y procesos de innovación socioeconómica en Castilla-La Mancha" (BSO2003-07603-C08-07). Ministerio de Educación y Ciencia. Plan Nacional de I+D+i 2000-2003.

creciente competencia en los mercados y las mayores exigencias de innovación, a partir de una forma de organización específica como es la red, situada –tal como afirmó Williamson- *entre la jerarquía y el mercado*. De este modo, el interés prioritario de numerosos estudios se desplazó desde la empresa a la red de empresas y sus mecanismos de coordinación y transmisión de información y conocimientos, tanto explícitos como tácitos, en sentido vertical como –sobre todo- horizontal, favoreciendo así el establecimiento de *dinámicas de proximidad* (Gilly y Torre dirs., 2000; Dupuy y Burmeister, 2003) que aumentan la eficiencia colectiva de las PME (Dini y Stumpo coords., 2004). La capacidad de difusión alcanzada por estas ideas se pone de manifiesto en afirmaciones recientes, como las del secretario ejecutivo de la CEPAL, cuando señala que "la competitividad de las empresas depende en medida significativa de sus capacidades para vincularse de manera eficiente con su entorno productivo e institucional"; de este modo, "las empresas más pequeñas pueden alcanzar volúmenes de producción que justifican y facilitan la incorporación de tecnologías más productivas, acrecientan su capacidad de negociación con proveedores y clientes y aceleran sus procesos de aprendizaje" (Machinea, 2004: 9).

- Recuperaron y desarrollaron el concepto de *economías externas de localización*, vinculadas al entorno local en que las empresas llevan a cabo su actividad, como consecuencia de la aparición de concentraciones industriales especializadas, donde cada una de las firmas obtiene beneficios por su pertenencia a ese sistema en forma de rendimientos crecientes y una mayor flexibilidad adaptativa frente a los rápidos cambios del entorno económico actual.

- Destacaron la importancia del conocimiento como recurso escaso y estratégico para la generación de ventajas competitivas, pero no sólo en aquel formalizado y que se encuentra reglado dentro de los diversos sistemas educativos. Por el contrario, se puso de manifiesto el significado de ese otro conocimiento, a menudo tácito, no reflejado en una titulación específica y difícil de transmitir salvo a través de relaciones interpersonales, que se acoge a la denominación genérica de *saber hacer* y que contribuye de modo efectivo al surgimiento en ciertos territorios de esa *atmósfera industrial* destacada ya por Marshall. En tal sentido, "inteligencia organizativa, capacidad de experimentación y trabajo práctico, talento creativo e inventiva, habilidad artesanal, competencia técnica y capacidad de innovación confieren dinamismo interno al distrito industrial y representan su punto fuerte en la competencia internacional" (Sforzi y Lorenzini, 2002: 23).

Proyecto "Desarrollo territorial, redes institucionales y procesos de innovación socioeconómica en Castilla-La Mancha" (BSO2003-07603-C08-07).
Ministerio de Educación y Ciencia. Plan Nacional de I+D+i 2000-2003.

b) Desde el punto de vista de los **estudios territoriales y sobre desarrollo**.

- Pusieron de manifiesto el significado del territorio y la sociedad local como claves explicativas indisolublemente asociadas al dinamismo económico. Tal como afirma Becattini en su reciente trabajo sobre Prato, la idea de que existe "una evolución sincrónica entre la sociedad urbana y su correspondiente aparato productivo" (Becattini, 2005: 34), supuso la necesidad de abordar un análisis más complejo, en el que estructura social, cultura, instituciones e historia local se integran con las variables económicas como partes de un todo interdependiente. Se dio así el paso desde la idea de distrito constreñida a los estudios industriales, a otra más próxima a preocupaciones de carácter territorial (Becattini, Bellandi, Dei Otatti y Sforzi, 2003).

- En consecuencia, la competitividad de las empresas individuales –en especial de las PMEs- se ve afectada por su grado de inserción en una red local de empresas, que puede favorecer su especialización y diferenciación. Pero, a su vez, esa red local podrá ser también más eficiente y contribuir en mayor medida al desarrollo allí donde exista un entorno social e institucional favorable a su impulso y comprometido en la búsqueda de ventajas competitivas. En términos habituales hoy en la bibliografía sobre estas cuestiones, sus resultados resultarán especialmente positivos allí donde las *convenciones* dominantes en la sociedad impulsen respuestas innovadoras en el sistema productivo, al tiempo que las empresas alcanzan una mayor imbricación (*embeddedness* o *encastrement*) con el sistema de instituciones imperante (Granovetter, 1985; Storper, 1997). De ahí la consideración como nueva geografía socioeconómica, que Benko y Lipietz (2000) propusieron para este tipo de enfoques.

- En ese nuevo marco teórico, frente a una visión abstracta del espacio predominante en la teoría económica, el *lugar* cobra un protagonismo antes ignorado, como *territorio construido* que refleja los valores, normas, recursos y organización de cada sociedad, así como sus posibles relaciones de cooperación, competencia y conflicto, lo que condiciona la evolución contrastada de unos y otros, sometidos a similares condicionamientos de carácter estructural. También el lugar se constituye en unidad de análisis idónea para interpretar los procesos en curso y, en su caso, responderlos.

c) Desde el punto de vista de las **políticas públicas**.

- La experiencia concreta de los distritos industriales, así como los estudios relativos a los sistemas productivos locales y los medios innovadores, ayudaron también a revisar, tanto unas políticas de promoción de la actividad económica demasiado orientadas desde una perspectiva sectorial, como los enfoques predominantes de desarrollo *desde arriba*. Pese a su diferente origen, la visión de unos territorios constituidos por un conjunto de sistemas productivos localizados de características diversas planteó también la conveniencia de actuaciones con mayor participación *desde abajo*, tal como propusieron en paralelo los teóricos del desarrollo local, a partir de los trabajos pioneros de Stöhr (Stöhr, 1990; Boisier, 1997 y 1999; Vázquez Barquero,1999; Houée, 2001; Solari y Martinez Aparicio compils., 2005…).

- La defensa de una mayor descentralización de competencias y recursos, que en ningún caso debe suponer la renuncia del Estado a cumplir las funciones que le son propias, el apoyo a las iniciativas locales frente a la subvención indiscriminada, que siempre favorece a las grandes empresas, o la atención prioritaria hacia la revalorización de los recursos endógenos y hacia acciones consideradas como innovadoras, pueden ser algunas de sus consecuencias más visibles.

d) Desde la perspectiva de la **metodología de investigación**.

- La necesidad de complementar el análisis de las grandes tendencias estructurales que se asocian a la actual fase de desarrollo capitalista con la multiplicidad de trayectorias observables a escala local, puso de manifiesto la importancia de los estudios de caso para enriquecer y contrastar las teorías, pues tan sólo la observación sobre el terreno puede permitir una comprensión suficiente de las claves subyacentes a cada territorio, así como de aquellos componentes intangibles de la realidad que se ocultan a los indicadores estadísticos convencionales.

- Finalmente, como consecuencia de lo anterior se hizo imprescindible la incorporación de técnicas cualitativas de investigación -como complemento del análisis estadístico- para abordar de modo más eficaz esas dimensiones esenciales de la realidad social que exigen un acercamiento a componentes subjetivos y a comportamientos dirigidos por intereses y valores, poco habituales en el análisis económico y geográfico convencional.

Proyecto "Desarrollo territorial, redes institucionales y procesos de innovación socioeconómica en Castilla-La Mancha" (BSO2003-07603-C08-07).
Ministerio de Educación y Ciencia. Plan Nacional de I+D+i 2000-2003.

No obstante, en el *debe* de tales enfoques también han de considerarse ciertos excesos derivados del simplismo o el uso interesado de este tipo de argumentaciones, que provocaron cierto recelo y una posición crítica cada vez más consolidada en ciertos ambientes científicos y políticos. Con idéntico deseo de sistematización abreviada de un debate extenso e intenso, merecen destacarse cinco aspectos que aquí se consideran especialmente relevantes:

- En primer lugar, la vulgarización de los conceptos de *distrito industrial* y *sistema productivo local* para describir cualquier tipo de concentración espacial de empresas pertenecientes a un mismo sector de actividad. Pese a las frecuentes aclaraciones –desde la temprana tipología propuesta por Garofoli- sobre las diferencias existentes entre un simple agregado de empresas que comparten un mismo territorio, frente a la construcción de un verdadero sistema, que exige afianzar diversos tipos de interrelaciones y posibilita así la división del trabajo, la moda de los distritos provocó una búsqueda, a veces poco exigente, que desprestigió el propio concepto. Convertir en sinónimos los conceptos de *cluster* –en la línea de los estudios de Porter sobre ventajas competitivas- y de *distrito industrial* –que incluye dimensiones sociales, culturales e institucionales no incluidas en el caso anterior- también ha contribuido a acrecentar cierta confusión inicial.

- Al mismo tiempo, un excesivo historicismo en algunas de las interpretaciones iniciales pareció convertir estos casos en excepciones interesantes, pero ajenas a la realidad de la mayoría de territorios, cuya estructura económica, social e institucional poco tiene que ver con las de la mítica *Tercera Italia*. Sin negar que ese diferente contexto influye de forma sustancial sobre las dificultades de determinadas regiones para impulsar un efectivo desarrollo local –y las referencias a esto en Latinoamérica son numerosas-, parece más discutible la existencia de cualquier determinismo histórico, frente a la posibilidad de construir hoy y para el futuro sistemas productivos y sociedades locales más integrados y dinámicos.

- En tercer lugar, la idea de que los actores locales tienen capacidad para responder de forma diversa ante similares condiciones estructurales –defendidas en todas las ciencias sociales por las llamadas *perspectivas accionistas* (Jambes, 2001; Gumuchian *et al*., 2003)- también fue utilizada por algunos profesionales en favor de enfoques individualistas, que pretenden interpretar la realidad social como reflejo de una miríada de decisiones y estrategias en las que se diluyen las grandes tendencias históricas. No obstante, aceptar que "buena parte de la teoría social,…, ha atribuido a los agentes mucho menos saber del que poseen en realidad" (Giddens, 1995: 31), proponiendo mayor atención hacia su actuación y las claves

Proyecto "Desarrollo territorial, redes institucionales y procesos de innovación socioeconómica en Castilla-La Mancha" (BSO2003-07603-C08-07).
Ministerio de Educación y Ciencia. Plan Nacional de I+D+i 2000-2003.

que la sustentan no resulta en ningún caso incompatible con la aceptación de estructuras subyacentes, tal como proponen los enfoques *estructuracionistas*. Pero de ese debate epistemológico también se derivaron, en ocasione,s consecuencias mucho más pragmáticas, al apoyar algunas instituciones internacionales y gobiernos la promoción de SPL como alternativa a una presencia del Estado valorada como intervencionista, lo que supuso la utilización de la teoría como ariete en favor de unas posiciones neoliberales ajenas a los planteamientos de sus principales promotores.

- Finalmente, en otros casos las evidentes relaciones de proximidad entre estos argumentos y los defendidos por los teóricos del desarrollo local favorecieron una nueva forma de determinismo económico. Según esa simplista relación de causalidad lineal, la identificación de un SPL y de esfuerzos de innovación en sus empresas bastaría para deducir la existencia de un efectivo avance hacia el desarrollo, sin apenas considerar otras dimensiones (bienestar social y equidad, sustentabilidad ambiental, participación…) del mismo. Y, en sentido inverso, el desarrollo parecería exigir una determinada forma de organización productiva, desoyendo así los propios argumentos de prestigiosos representantes de estas ideas sobre "la multiplicidad de caminos del desarrollo local" (Bellandi y Sforzi, 2001).

En resumen, los conceptos de distrito industrial sistema productivo local y medio innovador suponen una propuesta interpretativa que, surgida inicialmente en el ámbito de los estudios industriales, desborda este estricto ámbito para aportar algunas claves explicativas sobre la situación presente y las tendencias observables en los diferentes territorios. Por ese motivo, si bien en el pasado reciente este tipo de propuestas sirvieron como fundamento a una red de investigadores españoles que centraron su trabajo en la identificación de núcleos industriales dinámicos, constituidos por pequeñas empresas y sectores tradicionales, en los que podían identificarse la presencia de redes formales e informales, así como estrategias de innovación, ahora se plantea su traslación a nuevos objetivos de interés científico y relevancia social.

2. Sistema de ciudades y desarrollo territorial: protagonismo de las ciudades intermedias .

Desde hace ya prácticamente una década, diferentes documentos oficiales elaborados por la Comisión han planteado la necesidad de que la construcción europea avance, de forma

Proyecto "Desarrollo territorial, redes institucionales y procesos de innovación socioeconómica en Castilla-La Mancha" (BSO2003-07603-C08-07).
Ministerio de Educación y Ciencia. Plan Nacional de I+D+i 2000-2003.

paralela, tanto en el fomento de la competitividad de sus empresas y economías, como en la búsqueda de mayor cohesión social y territorial, definiendo políticas activas capaces de enfrentar el reforzamiento de las desigualdades que se deriva del proceso de integración. Pese a la inevitable generalización que caracteriza tales documentos, destaca la creciente necesidad de establecer una política territorial de carácter supraestatal, definiendo toda una serie de propuestas sobre acciones prioritarias que, desde la perspectiva que aquí interesa destacar, otorgan un protagonismo antes ausente a la actuación sobre los sistemas urbanos como medio de avanzar hacia modelos de organización espacial más equilibrados y sustentables, pero también hacia territorios más innovadores y dinámicos.

La primera de esas propuestas es la búsqueda de un *desarrollo policéntrico*, que frene el secular proceso de concentración espacial, tanto de la población como del empleo, las actividades y la riqueza en el núcleo central y las grands metrópolis de la Unión Europea, en beneficio de una estructura territorial más descentralizada, capaz de aprovechar mejor el potencial de sus diversas regiones. Aunque ya esbozada en los *Principios para una Política Europea de Desarrollo Territorial* (Leipzig, 1994), la propuesta alcanzó su plena formulación en la *Estrategia Territorial Europea* (Postdam, 1999) y en el *Segundo Informe sobre la Cohesión Económica y Social* (2001), lo que justifica la abundancia de análisis y valoraciones que se le han dedicado (Romero y Farinós eds. 2004…).

Concebida como una "estrategia de ordenación transnacional del espacio comunitario" (Ferrâo, 2004) que busca orientar las políticas nacionales en esa materia, la ETE propone consolidar un estrato superior de *ciudades mundiales*, capaces de centralizar servicios avanzados. Pero también fomentar un sistema urbano regular y equilibrado en su relación rango-tamaño, así como "la creación de redes de ciudades pequeñas en las regiones con menor densidad de población y económicamente más atrasadas" (Comisión Europea, 1999: 22), que puedan ser dinámicas, atractivas y competitivas, mediante la diversificación de su base económica, la mezcla de funciones y grupos sociales, una gestión inteligente de los recursos locales disponibles, la concentración de servicios y equipamientos que requieren un umbral de demanda mínimo, así como la protección y valorización de su patrimonio.

Tal estrategia se concreta en la dinamización de las ciudades medias y pequeñas, consideradas clave para inducir efectos multiplicadores sobre su entorno, pues "en las regiones rurales con dificultades, sólo estas ciudades están en condiciones de proporcionar infraestructuras y servicios para las actividades económicas de la región y de facilitar el

Proyecto "Desarrollo territorial, redes institucionales y procesos de innovación socioeconómica en Castilla-La Mancha" (BSO2003-07603-C08-07).
Ministerio de Educación y Ciencia. Plan Nacional de I+D+i 2000-2003.

acceso a mercados de trabajo más importantes... Las ciudades pequeñas y medianas de estas regiones constituyen centros para desarrollar actividades industriales y de servicios, investigación y tecnología, turismo y ocio" (Comisión Europea, 1999: 26). La idea del *continuo urbano-rural* no se entiende tan sólo como una descripción de las consecuencias provocadas por la difusión espacial de la urbanización, sino que justifica una interpretación del territorio, construido por una red de relaciones funcionales, en donde los efectos multiplicadores generados por ciertos núcleos urbanos pueden dinamizar su entorno próximo y servir de soporte –en forma de servicios e infraestructuras- a iniciativas surgidas en las áreas rurales, ayudando así a diversificar sus economías.

Por último, una propuesta complementaria consiste en asegurar un acceso equivalente de los territorios a las infraestructuras y al conocimiento. Sin negar la importancia de continuar los tradicionales esfuerzos en la mejora de la accesibilidad física y los equipamientos que satisfagan las necesidades básicas de la población, la percepción de unas sociedades en las que la información y el conocimiento se afirman como recursos clave en el impulso del desarrollo se traduce hoy en la demanda de "sistemas dinámicos de innovación, una transferencia eficaz de tecnología e instituciones para la cualificación de los trabajadores" (*Ibidem*.: 31), que en ningún lugar exigen un esfuerzo tan continuado por parte de los poderes públicos como en las regiones periféricas y, en especial, en sus ciudades, que son las que pueden actuar como vía de acceso y difusión de tales innovaciones. Por ello, y recogiendo propuestas realizadas ya en el *Foro Urbano* de Viena (1998), se propone aumentar el esfuerzo de dinamización de sus economías locales y atracción de inversiones exteriores, ampliando su oferta de servicios y mejorando sus infraestructuras tecnológicas y equipamientos educativos, además de propiciar unas relaciones entre actores públicos y privados que propicien la consolidación progresiva de un entorno innovador (Comisión Europea, 2001: XXVII).

En resumen, pese a que las competencias fundamentales en materia de ordenación del territorio continúan asignadas a los Estados miembros, es indudable que en la última década se avanza en la incorporación de una efectiva dimensión territorial al proyecto europeo. Tal como señala Farinós (2004: 51), "si bien el documento de la ETE no establece instrumentos propios, en cambio sí insiste en su carácter referente para el conjunto de programas y actuaciones financiados por la Comunidad, cuyo objeto final debe ser el desarrollo integrado del territorio europeo".

Proyecto "Desarrollo territorial, redes institucionales y procesos de innovación socioeconómica en Castilla-La Mancha" (BSO2003-07603-C08-07).
Ministerio de Educación y Ciencia. Plan Nacional de I+D+i 2000-2003.

Pese al diferente marco institucional y de desarrollo, en América Latina también parece haber surgido en la última década un creciente interés por esta temática, a partir de la idea compartida de que un sistema urbano eficiente estimula el progreso social y económico. Así, por ejemplo, el proyecto financiado por CEPAL y el Ministerio de Asuntos Exteriores italiano para diagnosticar la situación de las ciudades intermedias en América Latina y el Caribe, definiendo todo un conjunto de propuestas para mejorar la gestión urbana en las mismas (Jordán y Simioni compils. 1998), o la investigación realizada por Aguilar, Graizbord y Sánchez Crispín en México (1996) para evaluar los efectos del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda en 59 ciudades medias.

En todos los casos se señala como problema la existencia de una fuerte macrocefalia favorable a unas cuantas grandes aglomeraciones, que parece tender a acentuarse –tanto en términos cuantitativos como, sobre todo, cualitativos, con su corolario de externalidades negativas en términos de ineficiencia, inequidad e insostenibilidad. Tal como recoge el estudio sobre el caso mexicano, citando a Hansen (1990), "no se trata sólo de alcanzar ciertos patrones de distribución espacial como un fin en sí mismos, sino de que un determinado patrón pueda convertirse en el medio por el cual se alcancen metas sociales relacionadas con el bienestar de la población", razón por la que "reconociendo la importancia de las ciudades medias y pequeñas y su carácter estratégico, puede enumerarse una amplia gama de estrategias urbano-regionales que tienen como base el apoyo –en diferentes grados y modalidades- a las ciudades medias" (Aguilar, Graizbord y Sánchez Crispín, 1996: 15 y 17).

A partir de estas constataciones, aquí se propone avanzar en esa dirección, pero a partir de un programa de investigación que, por el momento, se encuentra en sus fases iniciales, destinado a conocer mejor la situación actual y evolución reciente de este tipo de ciudades y, sobre todo, a comprender las principales claves explicativas de las diferentes trayectorias observadas para de ahí poder derivar algo así como un compendio de *buenas prácticas* que pueda, en su caso, orientar nuevas políticas urbanas más eficaces, tanto desde el Estado como, sobre todo, desde las propias ciudades, destinadas a su fortalecimiento y desarrollo. Como punto de partida en esta etapa inicial, se definieron una serie de preguntas de investigación, resumidas en cuatro grupos principales:

- ¿Por qué las ciudades intermedias? ¿Qué importancia alcanzan hoy en el sistema urbano –en nuestro caso el español- y cuál es su evolución reciente, en particular

Proyecto "Desarrollo territorial, redes institucionales y procesos de innovación socioeconómica en Castilla-La Mancha" (BSO2003-07603-C08-07).
Ministerio de Educación y Ciencia. Plan Nacional de I+D+i 2000-2003.

dentro de sus regiones periféricas? ¿Puede establecerse una tipología de casos, más allá de las peculiaridades locales?

- ¿Qué valor debe atribuirse a los procesos de aprendizaje e innovación en la consecución de tal objetivo? ¿Cómo definir una ciudad innovadora y cómo diagnosticar la situación de su sistema local de innovación?
- ¿Cuáles son las claves que han permitido avanzar a algunas ciudades intermedias en el camino hacia el desarrollo, así como en la generación e incorporación de conocimientos? ¿En qué medida se trata de respuestas locales de adaptación a los procesos globales, o bien resultado de influencias externas? Como contrapunto a lo anterior, ¿cuáles son los obstáculos que frenan el avance hacia la innovación y el desarrollo en otras muechas?
- ¿Qué orientaciones deducir para las políticas de desarrollo y ordenación territorial? ¿Cómo dinamizar este tipo de ciudades en regiones periféricas y en áreas de dominante rural? ¿Qué responsabilidad para los actores públicos y privados? ¿Cómo avanzar hacia una gobernabilidad del territorio más eficaz?

3. Ciudades intermedias innovadoras y desarrollo local: componentes e indicadores.

Tal como acaba de recordarse, las ciudades de rango intermedio dentro de los sistemas urbanos han recuperado en estos últimos años cierto protagonismo, tanto en el ámbito de la bibliografía científica como en el de las estrategias de ordenación y desarrollo territorial.

Concebidas tradicionalmente como simples centros de servicios, con funciones de segundo nivel vinculadas a un entorno comarcal o, a lo sumo, regional, ya en los años 60 del pasado siglo se convirtieron en protagonistas de las políticas de desarrollo regional en algunos países, con la pretensión –generalmente fallida- de evitar la excesiva concentración metropolitana mediante la promoción de ciudades medias. El impulso a la creación de *polos de desarrollo*, supuestamente capaces de generar externalidades positivas y dinamizar áreas relativamente deprimidas sin comprometer el crecimiento del conjunto, tuvo a algunas de esas ciudades como destinatarias de ayudas fiscales, financieras, implantación de empresas públicas o promoción de suelo realizadas por el Estado.

El interés actual surge en un contexto muy diferente, con objetivos y propuestas de acción que poco tienen que ver con las de ese periodo. El primer aspecto a destacar es la evidencia de cierto dinamismo –contrastado, pero bastante general- ya estudiado en el caso

Proyecto "Desarrollo territorial, redes institucionales y procesos de innovación socioeconómica en Castilla-La Mancha" (BSO2003-07603-C08-07).
Ministerio de Educación y Ciencia. Plan Nacional de I+D+i 2000-2003.

español (Ganau y Vilagrasa, 2003), que se contrapone a la visión dualista de un *archipiélago metropolitano* en fuerte crecimiento, como contrapunto a las extensas *áreas sumergidas* que resultan del proceso de globalización (Veltz, 1999). Esa evolución favorable –en lo demográfico, pero también desde perspectivas socioeconómicas y ambientales- afecta a un conjunto heterogéneo de ciudades, a las que se aplica de modo cada vez más habitual la denominación de *ciudades intermedias* propuesta por Gault. Más allá de unos umbrales poblacionales discutibles y discutidos[1], o de ciertas imprecisiones conceptuales sobre su identificación, la idea de ciudad intermedia alude a dos rasgos definitorios que deben entenderse como complementarios.

Se trata, por un lado, de centros no metropolitanos, pero que cuentan con suficiente *masa crítica* y pueden actuar como *intermediarios* entre la gran ciudad y los espacios rurales, al ser "susceptibles de generar crecimiento y desarrollo en su entorno próximo y de equilibrar el territorio frente a las macrocefalias metropolitanas" (Vilagrasa, 2000: 1). En tal sentido, pueden actuar como proveedores de bienes y servicios especializados, así como centros de interacción social, económica y cultural para su entorno (Bellet y Llop, 2004: 6). Al mismo tiempo, según Jordán y Simioni (1998: 225), "ofrecen un equilibrio entre las oportunidades que genera la ciudad y las desventajas o deseconomías de un asentamiento metropolitano no controlado". En esa misma dirección, y frente a problemas como la acumulación de deseconomías, la congestión, la destrucción del patrimonio ambiental o la creciente ingobernabilidad de las grandes aglomeraciones, "las ciudades intermedias representan una esperanza de poder evitar ese resultado", pues en ellas "la acumulación de deseconomías aún no sobrepasa las ganancias derivadas de la aglomeración y de las economías de escala", además de que aún "es posible ensayar allí nuevos estilos de gestión urbana para no repetir los pobres y paradójicos resultados de la planificación urbana en las grandes ciudades" (Sabatini, 1998: 147).

En el contexto actual, estas ciudades intermedias parecen tener mejores condiciones que en el pasado para cumplir con ese tipo de funciones, por diversas razones (tecnológicas, económicas, políticas y culturales) que se refuerzan mutuamente:

- Los procesos de desconcentración selectiva de actividades y empresas, reflejo de las constantes mejoras en la accesibilidad que posibilitan las nuevas tecnologías de información y

[1] Así por ejemplo, mientras para el caso español el estudio de Vilagrasa y Ganause consideró aquellas situadas entre 20.000 y 250.000 habitantes, el de Jordán y Simioni para América Latina incluyó las situadas entre 50.000 y 1.000 habs., al tratarse de contextos territoriales muy distintos.

Proyecto "Desarrollo territorial, redes institucionales y procesos de innovación socioeconómica en Castilla-La Mancha" (BSO2003-07603-C08-07). Ministerio de Educación y Ciencia. Plan Nacional de I+D+i 2000-2003.

comunicación, así como las mejoras en el transporte, permiten desplazar hacia estas ciudades determinadas actividades y empleos que en el pasado mantenían una fuerte tendencia a la concentración.

- Al tiempo, la segmentación de tareas que tiene lugar en el seno de numerosas empresas, que *deslocalizan* de forma selectiva parte de su cadena de valor hacia territorios no metropolitanos, dejan un amplio abanico de funciones que pueden ser rentables y plenamente competitivas en estas ciudades intermedias, donde existe suficiente masa crítica como para asegurar un mercado de consumo y trabajo amplio y diversificado.

- Los procesos de descentralización política otorgan crecientes competencias –aunque no siempre recursos financieros suficientes- a los gobiernos regionales y locales, que en un número creciente de casos aplican ya políticas de promoción económica, ordenación territorial, calidad de vida y medio ambiente. Aunque la burocracia excesiva, la inercia y el clientelismo no hayan desaparecido, cada vez más gobiernos regionales y locales dejan de ser simples administradores para constituirse también en verdaderos gestores del desarrollo local, atravesando así la difusa frontera existente entre lo que Harvey (1989) denominó el *city managerialism* y el *city entrepreneurialism*.

- Finalmente, se ha difundido una visión a menudo negativa de las megaciudades, por sus costes, sus riesgos y su insostenibilidad, al tiempo que las ciudades intermedias cuentan hoy con una valoración a menudo favorable, que destaca la menor intensidad de los contrastes sociales y la pobreza, la menor duración y distancia de los desplazamientos internos, que modera los costes económico-ambientales derivados, así como los de la vivienda, además de asociarse a menudo con una reducción del conflicto y la inseguridad ciudadana, así como con un aumento del sentimiento identitario y con mayores posibilidades de participación efectiva en el gobierno de la ciudad. Sean o no ciertos, según los casos, esta nueva cultura urbana es potenciadora de imágenes que también contribuyen a modificar su relación de fuerzas con las metrópolis.

No obstante esta visión inicialmente optimista, cualquier aproximación a la realidad pone de inmediato en evidencia dos constataciones: por un lado, que el dinamismo reciente de este tipo de ciudades, siquiera en términos poblacionales y económicos, es muy desigual; al mismo tiempo, que en bastantes casos estas ciudades siguen ancladas en una situación de atonía ante las limitaciones desde el punto de vista de los recursos financieros disponibles, la debilidad de su capital humano y de sus instituciones ligadas a la producción o transmisión de

Proyecto "Desarrollo territorial, redes institucionales y procesos de innovación socioeconómica en Castilla-La Mancha" (BSO2003-07603-C08-07).
Ministerio de Educación y Ciencia. Plan Nacional de I+D+i 2000-2003.

conocimientos, o la inercia de unos gobiernos poco o nada activos en la promoción del desarrollo. Se trata, a menudo, de ciudades en donde los esfuerzos en materia de innovación y creatividad continúan siendo muy inferiores a los que se registran en las metrópolis, por lo que un policentrismo de este tipo poco puede contribuir a alcanzar los objetivos propuestos.

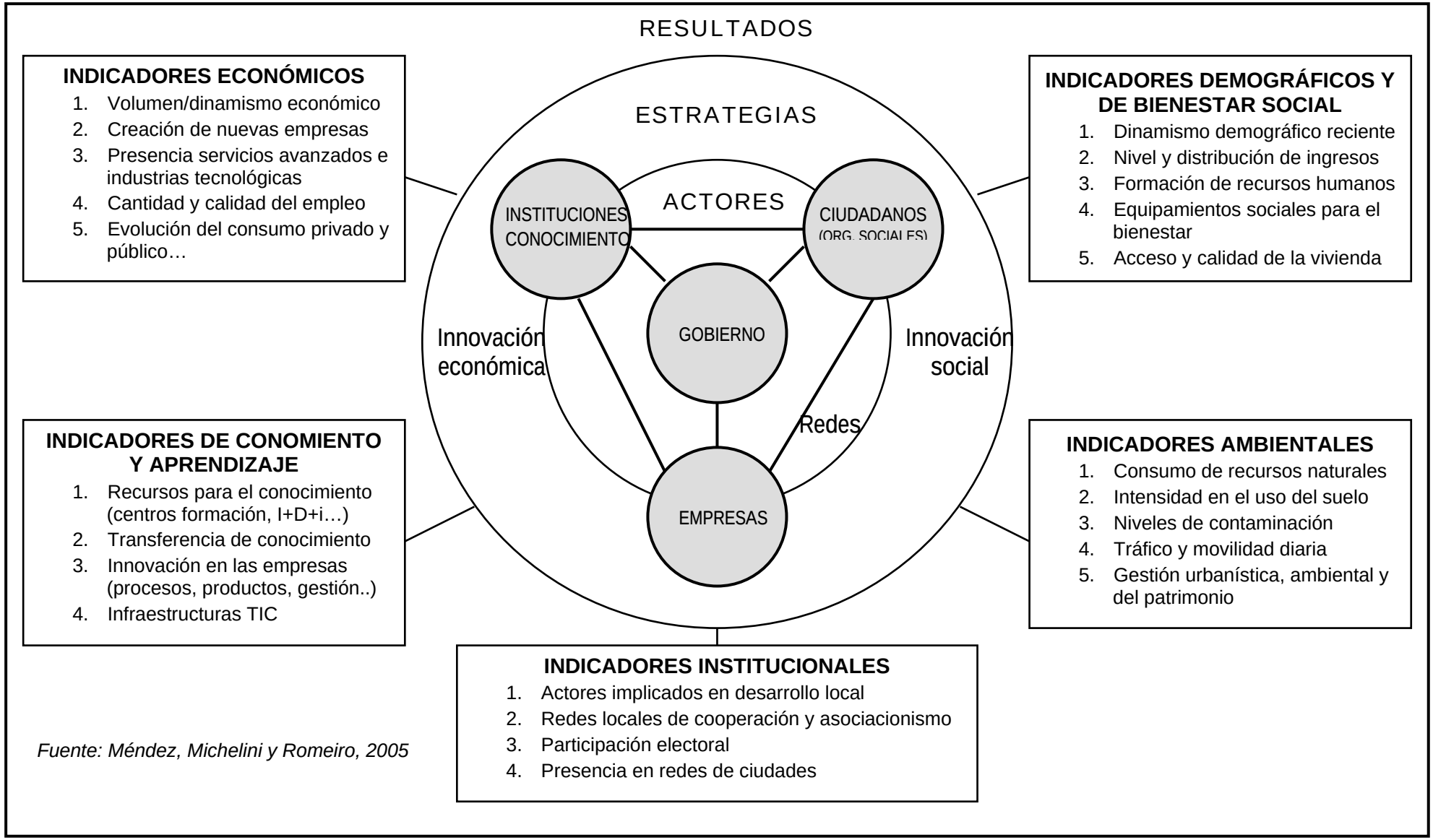
Por ese motivo, antes de proponer una interpretación sobre las posibles causas que subyacen a ese desigual comportamiento, es necesario insistir en la necesidad de potenciar, no cualquier tipo de ciudad intermedia, sino verdaderas *ciudades intermedias innovadoras*, capaces de definir estrategias propias de desarrollo y de buscar nuevos caminos para alcanzarlo. El primer paso indispensable para superar la simple retórica en un terreno tan resbaladizo como éste, será definir con cierta precisión los rasgos que, en nuestra opinión, definen a una ciudad de este tipo, para luego relacionarlos con los procesos que la construyen.

Un punto de partida en esa dirección lo supuso la propuesta de definición de los componentes constitutivos de un territorio innovador realizada hace unos años (Méndez, 2002). Su inspiración inicial fueron las ideas desarrolladas en los años noventa por el GREMI (*Groupe de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs*) respecto a la caracterización de los entornos innovadores de carácter urbano (Crevoisier y Camagni, 2000). Pero a ellas se unen otras visiones más recientes que –en la perspectiva de la sociedad del conocimiento y los sistemas regionales de innovación- identifican las denominadas *learning cities* como aquellas que tienen en común su voluntad de situar la innovación y el aprendizaje en el centro de su estrategia de desarrollo, al combinar el aprendizaje continuo, la innovación y la utilización creativa de las tecnologías de información y comunicación como claves de su dinamismo (OCDE, 2001).

A partir de tales fuentes de inspiración, aquí se propone una definición propia, que caracteriza las *ciudades innovadoras* como aquellas que avanzan en su camino hacia el desarrollo mediante una estrategia de adquisición de conocimiento, con el objetivo de hacer compatibles e interdependientes la competitividad económica y el crecimiento del empleo, con el bienestar social, la calidad del medio ambiente y una efectiva participación ciudadana. Este tipo de ciudad, la presencia de actores locales comprometidos en la definición de un proyecto de futuro se identificará por un doble esfuerzo de aprendizaje, tanto individual como colectivo, capaz de impulsar iniciativas innovadoras en los planos empresarial y social, materializadas en un efectivo proceso de desarrollo, que deberá afectar tanto su realidad interna, como sus relaciones con su entorno próximo y con otras ciudades del sistema.

Proyecto "Desarrollo territorial, redes institucionales y procesos de innovación socioeconómica en Castilla-La Mancha" (BSO2003-07603-C08-07).
Ministerio de Educación y Ciencia. Plan Nacional de I+D+i 2000-2003.

El diagrama de la figura 1 pretende ser un primer esbozo de lo que entendemos como tales, con los tres elementos clave que deberán centrar nuestra atención a la hora de realizar un diagnóstico sobre la situación de ciudades concretas: la presencia de actores, de estrategias y actuaciones innovadoras concretas a favor del desarrollo, y su materialización en forma de resultados tangibles. Para esto último, el principal reto será establecer una batería de indicadores cuantificables que pueda servir de base a un diagnóstico preciso y a una comparación entre trayectorias urbanas, cuestión compleja, tanto por la dificultad de reducir a simples cifras algunas dimensiones del desarrollo, como por la necesidad de que los indicadores respondan a una propuesta conceltual previa y bien fundamentada, o por la debilidad habitual de la información estadística disponible, que exige rebajar nuestras exigencias iniciales y llegar a determinados compromisos, aspectos no abordados en este texto.



Fuente: Méndez, Michelini y Romeiro, 2005

Proyecto "Desarrollo territorial, redes institucionales y procesos de innovación socioeconómica en Castilla-La Mancha" (BSO2003-07603-C08-07).
Ministerio de Educación y Ciencia. Plan Nacional de I+D+i 2000-2003.

Figura 1. Ciudades intermedias innovadoras: componentes y principales indicadores.

Proyecto "Desarrollo territorial, redes institucionales y procesos de innovación socioeconómica en Castilla-La Mancha" (BSO2003-07603-C08-07).
Ministerio de Educación y Ciencia. Plan Nacional de I+D+i 2000-2003.

Conocer en qué medida existen en la actualidad casos que se aproximan a estas *ciudades intermedias innovadoras* e identificar con mayor precisión las claves que subyacen a los casos de éxito resulta, en consecuencia, un objetivo de interés científico (interpretación de la realidad), pero también operativo (orientación de estrategias futuras), por lo que merece un tratamiento algo más extenso. De nuevo ahora, las propuestas teóricas sobre las que se debatió en las páginas iniciales pueden mostrar su capacidad para orientarnos en la búsqueda de un orden subyacente al aparente caos de una realidad tan heterogénea como la que muestran este elevado número de ciudades, mejorando interpretaciones anteriores procedentes de la economía y la geografía urbanas.

4. Claves para la construcción de ciudades intermedias innovadoras: una propuesta interpretativa.

Los estudios tradicionales procedentes, tanto de la economía como de una geografía urbana de influencia christalleriana, concentraron buena parte de su argumentación en la explicación de las causas que justifican los procesos de concentración a favor de las grandes ciudades y aglomeraciones de mayor tamaño. Las conocidas referencias a las economías de escala y, sobre todo, a las externalidades que se derivan de la propia aglomeración (densidad y calidad de las infraestructuras, recursos humanos cualificados, instituciones de formación superior e I+D…) justifican unos procesos polarizadores que la globalización parece reforzar. Una mayor presencia relativa de sectores intensivos en conocimiento y de elevada productividad (industrias con alto componente tecnológico, servicios avanzados…), junto a la concentración del poder político y de decisión ejercerán un efecto complementario. En consecuencia, este tipo de argumentos siempre consideró que el dinamismo de las ciudades intermedias se deriva de los procesos de difusión (de empresas, equipamientos, etc.) procedentes de las metrópolis, en función de su rango o su accesibilidad a las mismas, siendo la capitalidad político-administrativa un factor adicional que beneficiará a algunas de ellas.

Sin negar la incidencia de tales consideraciones, la tesis que aquí se defiende considera que la capacidad de algunas ciudades intermedias para generar, difundir e intercambiar conocimiento y aprovechar sus recursos patrimoniales, junto a la construcción de redes locales de actores y su inserción en redes supralocales, permite la consolidación de *entornos innovadores*, capaces de promover no sólo mayor crecimiento como mejor desarrollo. Se trata, pues, de un proceso de *construcción de ciudad* que desborda la dimensión económica

Proyecto "Desarrollo territorial, redes institucionales y procesos de innovación socioeconómica en Castilla-La Mancha" (BSO2003-07603-C08-07).
Ministerio de Educación y Ciencia. Plan Nacional de I+D+i 2000-2003.

para incorporar la sociocultural y la institucional. La figura 2 pretende reflejar esa propuesta de forma gráfica.

De modo más concreto, la construcción de ciudades intermedias con capacidad de innovación parece asociarse con una cierta cantidad de *recursos específicos*, acompañados por un conjunto de *actores locales* capaces de ponerlos en valor, junto a formas de organización productiva que organizan *sistemas locales de empresas*, así como una organización institucional en que pueden identificarse *redes socioinstitucionales de cooperación*, que colaboran de forma visible en el impulso de las innovaciones y contribuyen a mejorar la gobernabilidad urbana.

Figura 2. La promoción de ciudades innovadoras: de la difusión a la construcción local.

Proyecto "Desarrollo territorial, redes institucionales y procesos de innovación socioeconómica en Castilla-La Mancha" (BSO2003-07603-C08-07). Ministerio de Educación y Ciencia. Plan Nacional de I+D+i 2000-2003.

La abundante bibliografía sobre desarrollo local de los últimos años ha destacado reiteradamente la necesidad de basar esos procesos en la utilización prioritaria de los recursos endógenos existentes en cada área, que constituyen su capital territorial. A partir de la realización de inventarios para identificar la cantidad y calidad de tales recursos, se trataría de encontrar los actores y las estrategias adecuados para movilizarlos y ponerlos en valor de forma eficaz e innovadora. No obstante, ese concepto de *recurso territorial* no precisa qué elementos incluir en tal denominación o por qué ciudades de tamaño parecido que, en apariencia, podrían ofrecer condiciones similares, muestran una capacidad efectiva de innovación muy desigual.

La causa principal parece corresponder a la presencia o no de recursos construidos por el propio proceso y por el contexto territorial en que éste se inscribe, por lo que resultan específicos al ámbito que los ha producido. La ciudad se entiende así como construcción social en donde, a partir de unas dotaciones iniciales variables, algunas sociedades son capaces de generar un escenario favorable a la innovación mediante la movilización de *recursos específicos* que hacen posible la creación de unas condiciones sólo entendibles en relación con ese ámbito. Entre los principales recursos específicos, que deben convertirse en *activos* movilizados por la sociedad local (Colletis y Pecqueur, 1995), se encuentran determinados equipamientos materiales (servicios avanzados, equipamientos para la innovación, centros educativos…), así como recursos humanos (población con cierto nivel formativo, *saber hacer* local…), productivos (estructura empresarial heredada, cultura empresarial…), o patrimoniales (de carácter cultural o natural). Pero se considera de especial importancia el marco institucional, directamente ligado a la noción de *capital social*.

Según la definición de Carlsson y Stankiewicz (1991: 109), "las instituciones son las estructuras normativas que promueven los modelos estables de interacciones sociales y transacciones que son necesarios para el cumplimiento de las funciones sociales vitales". En ese sentido, los territorios con mayor *densidad institucional* presentan ciertos valores culturales y reglas implícitas de comportamiento colectivo, pero también un conjunto de normas y de actores públicos y privados favorables al desarrollo de iniciativas innovadoras y a procesos de aprendizaje colectivo derivados de la participación y la cooperación. Eso propicia también un mayor *anclaje territorial* de las empresas, al tratarse de recursos difíciles de encontrar en otras localizaciones, así como una mayor diferenciación de sus productos y

Proyecto "Desarrollo territorial, redes institucionales y procesos de innovación socioeconómica en Castilla-La Mancha" (BSO2003-07603-C08-07).
Ministerio de Educación y Ciencia. Plan Nacional de I+D+i 2000-2003.

servicios. Frente a tal evolución, en un buen número de ciudades intermedias de las regiones periféricas, el marco institucional existente aún no favorece la aparición de tales recursos, ante la escasa implicación de los poderes públicos y otros actores locales, una desconfianza y un individualismo excesivos que dificulta la transferencia de información y la realización de proyectos compartidos, una escasa movilización social y una cultura local poco propicia a las iniciativas y al cambio.

La producción y puesta en valor de esos recursos específicos requiere la actuación de *actores locales*, públicos y privados, con voluntad y capacidad de dinamizar la sociedad urbana y promover iniciativas. Frente a una visión que intentaba explicar la organización y dinamismo de los territorios mediante la referencia exclusiva al impacto de procesos estructurales (globalización, revolución tecnológica…), o a una suma de decisiones individuales aisladas, aquí se destaca la importancia de individuos y organizaciones que, a partir de sus decisiones -condicionadas siempre por el marco estructural existente-, ejercen un efecto determinante sobre la construcción de las realidades urbanas que interesan a los estudiosos del territorio. Identificar qué actores operan en cada caso y su escala de actuación, conocer y comprender sus características, intereses y valores, los mecanismos que guían el proceso de decisión, las estrategias que aplican para alcanzar sus objetivos, o sus posibles interacciones (colaboración, competencia, conflicto) son aspectos relevantes en el análisis del desarrollo territorial. Ideas muy difundidas hoy como las de *territorios con proyecto*, *territorios que aprenden*, etc. (Jambes, 2001), son otras tantas metáforas que se sustentan en esa capacidad potencial de los actores locales para movilizar los recursos específicos del área y promover a partir de ellos el desarrollo.

En consecuencia, las ciudades intermedias con capacidad de innovación deben contar con una presencia significativa de actores implicados en la promoción de iniciativas. El paso del individuo a la organización resulta esencial para asegurar que esa presencia resulte duradera, orientada tanto a la movilización y captación de recursos para promover actividades, la difusión de información y conocimiento, la mejora de su inserción exterior y, en definitiva, la generación de respuestas innovadoras ante los retos del presente. Por eso no basta la presencia de empresas y empresarios innovadores, sino que tanto en el ámbito de las instituciones públicas como de la sociedad civil, la emergencia de tales actores resulta clave para orientar las estrategias dinamizadoras más allá de objetivos exclusivamente económicos.

Un tercer factor de impulso en la construcción de ciudades innovadoras es la presencia de una organización de sus diferentes actividades económicas de tipo sistémico. Las relaciones de interdependencia entre las empresas, ya sean de carácter mercantil (compraventa entre proveedores y clientes, subcontratación...), o bien al margen del mercado (acuerdos de colaboración formales o informales, intercambio de información...), constituyen la base de esos *sistemas productivos locales* (SPL), que tanto interés han despertado en las dos últimas décadas.

Tal como se planteó al inicio, por influencia de la teoría sobre los *distritos industriales*, el análisis de los SPL prestó especial atención a aquellos territorios especializados y cuya estructura productiva se basa en la presencia de redes de pequeñas empresas de origen local, en torno a una cadena productiva, *cluster* o *filière* determinada, con predominio de relaciones no jerárquicas de tipo horizontal y una acusada división interna del trabajo. La acumulación de economías –externas a cada empresa, pero internas al SPL- y la mayor capacidad de esta forma de organización para intensificar la transferencia de conocimientos e innovaciones entre las firmas, hizo que la propia idea de *medio innovador* apareciera, desde sus inicios, muy ligada a la anterior.

No obstante, debe recordarse que un SPL constituye una forma de organización reticular que puede aplicarse a diversas actividades que coexisten en un mismo territorio, lo que resulta de particular importancia en ciudades intermedias, con economías diversificadas, en las que la presencia de varios sistemas de empresas que no solo comparten una misma cuenca de empleo, sino que se muestran articulados en torno a diversos productos o servicios (el automóvil, el calzado, el turismo, las industrias culturales...) formando redes (mercantiles y no mercantiles) de empresas interdependientes, permitirá hacer efectivas las ventajas de la proximidad –geográfica y organizativa- para inducir procesos de innovación relacionados con las condiciones del territorio (Dupuy y Burmeister dirs., 2003).

La existencia de esas redes entre empresas ubicadas en una misma ciudad permite generar o adquirir nuevo conocimiento, difundir información y, en consecuencia, intensificar los procesos de aprendizaje colectivo, que conducen a comportamientos más innovadores por parte de las empresas implicadas. Ese potencial se acentúa cuando la cooperación no es sólo puntual sino que se hace permanente, es decir, se institucionaliza, permitiendo así reducir los costes de transacción en el intercambio de información, facilitar el acceso a información y conocimiento estratégico sobre procesos, tecnologías, nuevos productos y mercados, y, con

Proyecto "Desarrollo territorial, redes institucionales y procesos de innovación socioeconómica en Castilla-La Mancha" (BSO2003-07603-C08-07).
Ministerio de Educación y Ciencia. Plan Nacional de I+D+i 2000-2003.

ello, racionalizar la producción. Pese a las posibilidades que hoy ofrecen las nuevas tecnologías de información y comunicación para organizar redes virtuales espacialmente dispersas, la proximidad mantiene su importancia para facilitar una transferencia personalizada de conocimientos tácitos, no formalizados, ligados al *saber hacer* de los individuos y difícilmente codificables. Un sistema local de empresas posibilita mayor flexibilidad ante un entorno inestable, junto a una más rápida difusión de la información y el conocimiento, que impulsan el aprendizaje colectivo, lo que exige también una creciente preocupación por lograr una buena inserción exterior mediante la construcción de redes supralocales. La propia especialización de las firmas permite a algunas obtener economías de escala, al tiempo que se benefician de un mercado local de trabajo y servicios especializados amplio y con un *saber hacer* bien definido. Finalmente, la colaboración en proyectos comunes permite acceder a mercados que serían inalcanzables para muchas PMEs aisladas, además de reducir los costes y los riesgos que se asocian siempre a cualquier esfuerzo innovador.

Una última idea a destacar en esta nueva manera de interpretar el dinamismo urbano y su capacidad de inducir el desarrollo territorial señala que para comprender los procesos de innovación en el seno de los sistemas productivos hay que trascender ese ámbito de investigación para fijarse en la posible existencia de *redes sociales e institucionales* de apoyo. Según Sforzi (1999: 28), "el éxito de una empresa ya no se relaciona sólo con el dinamismo del sector al que pertenece y con una superior capacidad interna de inventar nuevas soluciones", sino que "al lado de las relaciones económicas de producción, asumen un papel esencial las relaciones sociales de cooperación y la compenetración de las empresas en las redes de relaciones socioeconómicas que constituyen el sistema local, entendido como integrador versátil de conocimientos y organización".

Así pues, para intensificar los procesos de aprendizaje colectivo es necesario que los múltiples integrantes de los sistemas locales de innovación establezcan ciertas relaciones de cooperación en proyectos comunes, en especial allí donde existen déficit estructurales como los que suelen padecer la mayoría de ciudades intermedias en las regiones periféricas, asunto que de nuevo nos conduce a la existencia o no de un *capital social* generador de un entorno favorable al establecimiento de tales vínculos. Para que las instituciones públicas y la sociedad civil, junto a las empresas locales, puedan cooperar en proyectos comunes de carácter innovador exige la creación de un clima de confianza, generalmente difícil de alcanzar, para el que la labor de ciertas personas y organizaciones que trabajan por conseguir

la concertación resulta de especial importancia. Por el contrario, la falta de redes locales de cooperación puede entenderse como un obstáculo en el camino de la innovación y algo similar puede afirmarse de la escasa implicación de los poderes locales en la generación de proyectos comunes, lo que no hace sino destacar los beneficios de una gestión concertada del territorio, única capaz de avanzar en la dirección de un mayor *empowerment* en los términos propuestos por Friedman.

5. Algunas consideraciones finales.

A partir de interpretaciones como las que acaban de plantearse, que tienen como punto de partida las propuestas surgidas hace ya algún tiempo en el ámbito de los estudios sobre distritos industriales, sistemas productivos locales y medios innovadores, pueden encontrarse algunas claves para comprender por qué determinadas ciudades intermedias localizadas en regiones periféricas parecen mejorar de forma significativa su situación interna y su capacidad para revitalizar el territorio rural circundante. Conocer mejor esas experiencias, difundir todo un conjunto de buenas prácticas de gestión entre aquellas otras aquejadas por una patente atonía y mejorar la integración entre las diversas instituciones implicadas, son hoy objetivos genéricos que marcan el camino a seguir en el futuro inmediato, tanto para la investigación social como para los responsables públicos.

No se pretende ahora plantear un conjunto sistemático de propuestas de acción, tanto porque no era un objetivo para esta ponencia, como porque en el caso español aún no existe la información suficiente como para poder fundamentarlas en la propia investigación y no sólo en prejuicios o valores previos. Si bien es cierto que cada ciudad debe elaborar sus propias propuestas dinamizadoras, a partir de las específicas condiciones económicas, sociales e institucionales heredadas, pueden, no obstante, aportarse algunas simples reflexiones finales que no pretenden ir más allá de orientaciones genéricas en esa dirección, que también se deducen de los primeros estudios de caso sobre los que se trabaja desde esta perspectiva.

Con relación al objetivo de fomentar el aprendizaje y la innovación locales, varios tipos de iniciativas parecen los más prometedores a tener en cuenta. Respecto al *aprendizaje individual*, las ciudades deben apostar por la mejora de una oferta educativa de calidad que, al margen de la educación reglada ya existente, preste especial atención a la oferta de programas de formación continua y a la creación de un observatorio capaz de mejorar su adecuación a las específicas necesidades –actuales y futuras- del mercado local de trabajo, incrementando la

Proyecto "Desarrollo territorial, redes institucionales y procesos de innovación socioeconómica en Castilla-La Mancha" (BSO2003-07603-C08-07).
Ministerio de Educación y Ciencia. Plan Nacional de I+D+i 2000-2003.

vinculación entre la oferta y la demanda formativas.En cuanto al *aprendizaje colectivo*, el fomento de la creatividad y la innovación en las PMEs locales exige superar los simples mecanismos de subvención directa a la implantación de empresas foráneas para impulsar la creación de servicios de apoyo (centros de empresas e innovación, incubadoras o viveros, laboratorios, microcréditos y avales...) que favorezcan una mayor *natalidad empresarial* y el apoyo a los emprendimientos locales en sus primeras etapas de vida. La apuesta por la densificación de las redes empresariales locales mediante ayudas a la construcción de redes y no tanto a empresas individuales (asociacionismo, bolsas de subcontratación, alianzas para proyectos de promoción exterior...), junto a la difusión de *buenas prácticas* en materia de gestión, pueden ser acciones complementarias de interés.

Pero junto a la construcción de redes empresariales, resulta igualmente importante la construcción de redes sociales e institucionales de ámbito local que, además de apoyar la innovación en el seno de las empresas y la economía local, realicen acciones que favorezcan la calidad de vida urbana, el combate a los procesos de marginación y exclusión que propicia la lógica del mercado, o la protección y puesta en valor del patrimonio urbano. Se trata de crear foros de diálogo y participación capaces de realizar un inventario de los recursos disponibles, identificar las potencialidades y déficit actuales, y, a partir de aquí, buscar una convergencia que pueda concretarse en proyectos colectivos.

Cualquier actuación que intente promover hoy el aprendizaje y la innovación debe ser sensible a la creciente importancia de la colaboración y el trabajo en red, más allá del propio ámbito urbano. Asistimos a la construcción de un número creciente de *redes de ciudades*, que intentan aportar recursos económicos y humanos, experiencias y conocimientos para desarrollar proyectos en común, generadores de todo un conjunto de *externalidades* para las ciudades *conectadas*, que pueden mejorar así su funcionamiento interno, su presencia exterior y su capacidad de negociación (Subirats coord., 2002). De este modo, "las redes interurbanas se establecen con el fin de beneficiarse con sus potencialidades y las de las ciudades que las integran y así ser capaces de afrontar los desafíos comunes, neutralizando las limitaciones que el proceso de mundialización trae aparejado, esto es, un incremento de la competencia entre territorios y entre ciudades" (Haas y Riera, 2004: 26). La generación de economías de aprendizaje por acumulación y difusión de información, o la posibilidades de acceder a mayores recursos y mercados, parecen algunos de sus beneficios más evidentes, aunque no existen balances precisos de una estrategia que también tiene mucho de *marketing urbano*.

En conclusión, una estrategia de desarrollo territorial orientada a la promoción de ciudades intermedias en regiones periféricas exige renovar diagnósticos y formas de intervención tradicionales, en favor de una perspectiva estratégica y, por tanto, selectiva que, al tiempo, sea capaz de integrar las políticas de promoción económica y las destinadas a la ordenación del territorio. Se necesita también una mejor coordinación en sentido vertical, entre los diferentes niveles de gobierno implicados, así como otra de carácter horizontal entre ciudades que cuentan con capacidades y recursos limitados, en busca de proyectos compartidos.

En la búsqueda de ese desarrollo más integrador, los conceptos de redes locales, aprendizaje e innovación pueden resultar mucho más que una simple moda pasajera para convertirse en herramientas útiles, tanto para el diagnóstico territorial como para impulsar nuevas estrategias de acción destinadas a lograr esa competitividad económica, social y ambiental que exigen los nuevos tiempos y demandan los ciudadanos (Farrell y Thirion, 2001). El programa de investigación que aquí se propone puede ser una modesta contribución a ese objetivo desde el ámbito de los estudios territoriales.

Bibliografía.

Águilar, , A.G.; Graizbord, B. y Sánchez Crispín, A. (1996): Las ciudades intermediaqs y el desarrollo regional en México. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-UNAM-El Colegio de México, México D.F.

Alonso, J.L.; Aparicio, L.J. y Sánchez, J.L. edits. (2004). *Recursos territoriales y geografía de la innovación industrial en España*. Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca.

Alonso, J.L. y Méndez, R. coords. (2000): *Innovación, pequeña empresa y desarrollo local en España*. Civitas, Madrid.

Becattini, G. (1979): Dal settore industriale al distretto industrials. Alcune considerazione sull'unità di indagine dell'economia industriale. *Revista di Economia e Politica Industriale*, nº 1, pp. 7-21.

Becattini, G. (2002): Del distrito industrial marshalliano a la teoría del distrito contemporánea. Una breve reconstrucción crítica. *Investigaciones Regionales*, nº 1, pp. 9-32.

Becattini, G. (2005): *La oruga y la mariposa. Un caso ejemplar de desarrollo en la Italia de los distritos industriales: Prato (1954-1993).* Universidad de Valencia, Valencia.

Becattini, G.; Bellandi, M.; Dei Otatti, G. y Sforzi, F. coords. (2001): *Il caleidoscopio dello sviluppo locale. Trasformazioni economiche nell'Italia contemporanea.* Rosenberg & Sellier, Turín.

Becattini, G.; Bellandi, M.; Dei Otatti, G. y Sforzi, F. (2003): *From industrial districts to local development. An itinerary of research*. Edward Elgar, Cheltenham.

Proyecto "Desarrollo territorial, redes institucionales y procesos de innovación socioeconómica en Castilla-La Mancha" (BSO2003-07603-C08-07). Ministerio de Educación y Ciencia. Plan Nacional de I+D+i 2000-2003.

Bellandi, M. y Sforzi, F. (2001): La multiplicità dei sentieri di sviluppo locale. En G. Becattini *et al. Il caleidoscopio dello sviluppo locale. Trasformazioni economiche nell'Italia contemporanea*. Rosenberg & Sellier, Turín, pp. 41-63.

Bellet, C. y Llop, J.M. eds. (2000): *Ciudades intermedias: urbanización y sostenibilidad*. Editorial Milenio, Lleida.

Bellet, C. y Llop, J.M. (2004): Miradas a otros espacios urbanos: las ciudades intermedias. *Scripta Nova*, vol. VIII, nº 165, pp. 1-30 (http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-165.htm).

Benko, G. y Lipietz, A. dirs. (2000): *La richesse des régions. La nouvelle géographie socioéconomique*. Presses Universitaires de France, París.

Boisier, S. (1997): *El vuelo de una cometa. Una metáfora para la teoría del desarrollo territorial*. CEPAL, Serie Ensayos, documento 97/37, Santiago de Chile.

Boisier, S. (1999): *Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial*. CEPAL, Santiago de Chile.

Camagni, R. (2003): Incertidumbre, capital social y desarrollo local: enseñanzas para una gobernabilidad sostenible del territorio. *Investigaciones Regionales*, nº 2, pp. 31-58.

Caravaca, I.; González, G.; Méndez, R. y Silva, R. (2002): *Innovación y territorio. Análisis comparado de sistemas productivos locales en Andalucía*. Junta de Andalucía, Sevilla.

Carlsson, B. y Stankiewicz, R. (1991): On the nature, function and composition of technological systems. *Journal of Evolutionary Economics*, vol. 1, nº 2, pp. 93-118.

Colletis; G. y Pecqueur, B. (1995) : Le rôle des politiques technologiques locales dans la création de ressources spécifiques et d'avantages dynamiques de localisation. En Rallet, A. y Torre, A. dirs. *Économie industrielle et économie spatiale*. Economica, París, pp. 445-463.

Comisión Europea (1999): *Estrategia territorial europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*. Comunidades Europeas, Luxemburgo.

Comisión Europea (2001): *Segundo Informe sobre la Cohesión Económica y Social*. Comunidades Europeas, Luxemburgo.

Crevoisier, O. y Camagni, R. edits. (2000): *Les milieux urbains: innovation, systèmes de production et ancrage*. EDES, Neuchâtel.

Dini, M. y Stumpo, G. coords. (2004): *Pequeñas y medianas empresas y eficiencia colectiva. Estudios de caso en América Latina*. CEPAL-Siglo XXI, México D.F.

Dupuy, C. y Burmeister, A. (2003): *Entreprises et territoires. Les nouveaux enjeux de la proximité*. La Documentation Française, París.

Farrell, G. y Thirion, S. (2001): La competitividad de los territorios rurales a escala global. *Innovación en el medio rural. Cuaderno de la Innovación*, nº 6, fascículo 5. Observatorio Europeo LEADER.

Ferrâo, J. (2004): A emergencia de estretégias transnacionais de ordenamento do territorio na Uniâo Europeia: reimaginar o espaço europeu para criar novas formas de governança territorial? *Revista EURE*, Santiago de Chile, vol. XXIX, nº 89, pp. 43-61.

Proyecto "Desarrollo territorial, redes institucionales y procesos de innovación socioeconómica en Castilla-La Mancha" (BSO2003-07603-C08-07).
Ministerio de Educación y Ciencia. Plan Nacional de I+D+i 2000-2003.

Ganau, J. y Vilagrasa, J. (2003): Ciudades medias en España: posición en la red urbana y procesos urbanos recientes. En H. Capel: *Ciudades, arquitectura y espacio urbano*. Instituto Cajamar, Almería, pp. 37-73.

Giddens, A. (1995): *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Amorrortu Editores, Buenos Aires.

Gilly, J.P. y Torre, A. dirs. (2000): *Dynamiques de proximité*. L'Harmattan, París.

Granovetter, M. (1985): Economic action and social structure: the problem of embeddedness. *American Journal of Sociology*, vol. 91, nº 3, pp. 481-510.

Gumuchian, H.; Grasset, E.; Lajarge, R. y Roux, E. (2003): *Les acteurs, ces oubliés du territoire*. Anthropos, París.

Haas, C. y Riera, P. (2005): Territorios locales en la sociedad de las redes. *Xeográfica*, nº 4, pp. 25-36.

Harvey, D. (1989): From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler*, vol. 71B, nº 1, pp. 3-18.

Houée, P. (2001): *Le développement local au défi de la mondialisation*. L'Harmattan, París.

Jambes, J.P. (2001): *Territoires apprenants. Esquisses pour le développement local du XXIe siécle*. L'Harmattan, París.

Jordán, R. y Simioni, D. compils. (1998): *Ciudades intermedias en América La tina y el Caribe: propuestas para la gestión urbana*. CEPAL- Ministero degli Affari Esteri Cooperazione Italiana, Santiago de Chile.

Laborie, J.P. y Renard, J. (1998): *Bourgs et petites villes*. Presses Universitaires du Mirail, Toulouse.

Machinea, J.L. (2004) : Presentación. En M.Dini y G.Stumpo coords. *Pequeñas y medianas empresas y eficiencia colectiva. Estudios de caso en América Latina*. CEPAL-Siglo XXI, México D.F., pp. 7-9.

Maillat, D. y Kebir, L. (1998*): Learning region* et systèmes territoriaux de production. *Working Paper IRER*, nº 9802a, Université de Neuchâtel, Neuchâtel.

Méndez, R. (2002): Innovación y desarrollo territorial: algunos debates teóricos recientes. *Revista EURE*, Santiago de Chile, vol. XXVIII, nº 84, pp. 63-83.

Méndez, R. y Alonso, J.L. eds. (2002): *Sistemas locales de empresas y redes de innovación en Castilla-La Mancha y Castilla y León.* Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca.

Morgan, K. (1997): The learning region: institutions, innovation and regional renewal. *Regional Studies*, vol. 31, nº 5, pp. 491-503.

OCDE (2001): *Cities and regions in the new learning economy*. OECD, París.

Romero, J. y Farinós, J. eds. (2004): *Ordenación del territorio y desarrollo territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones*.

Sabatini, F. (1998): Direcciones para el futuro. En R. Jordán y D. Simioni compils. *Ciudades intermedias en América Latina y el Caribe: propuesta para la gestión urbana.* CEPAL-Ministero degli Affari Esteri Cooperazione Italiana, Santiago de Chile, pp. 127-214.

Proyecto "Desarrollo territorial, redes institucionales y procesos de innovación socioeconómica en Castilla-La Mancha" (BSO2003-07603-C08-07).
Ministerio de Educación y Ciencia. Plan Nacional de I+D+i 2000-2003.

Salom, J. (2003): Innovación y actores locales en los nuevos espacios económicos: un estado de la cuestión. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 36, pp. 7-30.

Sforzi, F. (1999): La teoría marshalliana para explicar el desarrollo local. En F.Rodriguez edit. *Manual de desarrollo local*. Trea Ediciones, Oviedo, pp. 13-32.

Sforzi, F. y Lorenzini, F. (2002): I distretti industriali. En *L'Esperienza italiana dei distretti industriali*. Ministere della Attività Produttive, Istituto per la Promozione Industriale, Roma, pp. 20-33.

Solari, A. y Martinez Aparicio, J. compils. (2005): *Desarrollo local, textos cardinales*. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Morelia.

Stöhr, W. (1990): *Global change and local response*. Mansell, Londres.

Storper, M. (1997): *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*. Guilford Press. Nueva York

Subirats, J. coord. (2002): *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Diputació de Barcelona, Xarxa de Municipis, Barcelona.

Vachon, B. (2002): *El desarrollo local. Teoría y práctica. Reintroducir lo humano en la lógica del desarrollo*. Ediciones Trea, Oviedo.

Vázquez Barquero, A. (1999): *Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno*. Ediciones Pirámide, Madrid.

Vilagrasa, J. (2000): Ciudades medias y ciudades intermedias: posicionamiento en la red urbana y procesos urbanos recientes. En http://www-etsav.upc.es/personals/monclus/cursos/ibarz.htm

Veltz, P. (1999): *Mundialización, ciudades y territorio*. Barcelona, Ariel.

Proyecto "Desarrollo territorial, redes institucionales y procesos de innovación socioeconómica en Castilla-La Mancha" (BSO2003-07603-C08-07).
Ministerio de Educación y Ciencia. Plan Nacional de I+D+i 2000-2003.