

A L B E R T O T E S T A

EL ESPÍRITU POBRE DEL RICO CAPITALISMO

Nota: 218 y 219

**El Enfoque del Desarrollo
Económico Local**



PAMPIA

Serie: Desarrollo Económico Local y Empleabilidad
Programa AREA - OIT en Argentina - Italia Lavoro

El Enfoque del Desarrollo Económico Local

Francisco Alburquerque



Organización
Internacional del Trabajo

Buenos Aires
Octubre de 2004

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2004
Primera edición 2004

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derechos de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o traducción deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

Francisco Alburquerque

El enfoque del desarrollo económico local. Cuaderno de capacitación No. 1. Serie: Desarrollo Económico

Local y Empleabilidad Programa AREA - OIT en Argentina - Italia Lavoro

Buenos Aires, Organización Internacional del Trabajo 2004

ISBN92-2-316548-2 (impreso)

ISBN 92-2-316549-0 (web pdf)

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT así como los catálogos o listas de nuevas publicaciones pueden obtenerse en Avenida Córdoba 950 – Piso 13 – C1054AAV Buenos Aires, e-mail: proyecto_area@oit.org.ar

Vea nuestro sitio en la red: <http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/buenosaires>

Impreso en Argentina

Glosario

AFIP: Administración federal de Ingresos Públicos
BADE. Base de Datos para el Análisis Dinámico del Empleo (MTEySS)
CEPAL: Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina y el Caribe
C&T: Ciencia y Tecnología
CUIL: Código Único de Identificación Laboral
CUIT: Código Único de Identificación Tributaria
DEL: Desarrollo Económico Local
ILE: Iniciativas locales de empleo
IDE: Iniciativas de desarrollo empresarial
IDL: Iniciativas de desarrollo local
I+D: Investigación y Desarrollo
I+D+i: Investigación y Desarrollo para la Innovación
ILPES: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
LED: Local Economic Development Programme, OIT
MIPES: Microempresas y Pequeñas Empresas
MIPyMES: Microempresas y Pequeñas y Medianas Empresas
MTEySS: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PyMES: Pequeñas y Medianas Empresas
SIG: Sistema de Información Geográfico
SIJyP: Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones

Cuadernos DEL

Número I, julio 2004

ÍNDICE

1. Introducción al desarrollo económico local.

1.1 El desarrollo económico y la introducción de innovaciones.	1
1.2 La transición hacia las formas de producción flexible.	3
1.3 El contexto sistémico de la productividad y la competitividad.	7
1.4 Estrategias de Desarrollo Económico Local: Objetivos y políticas	10
1.5 El enfoque del Desarrollo Económico Local.	15

2. Pequeña empresa y territorio

2.1 La heterogeneidad del sistema económico mundial y la importancia de la producción interna.	23
2.2 La importancia de la pequeña empresa.	28
2.3 Territorio y desarrollo.	35
2.4 Descentralización y desarrollo económico local.	37
2.5 El surgimiento de las iniciativas de desarrollo económico local como respuesta a las exigencias del cambio estructural.	40

3. Las iniciativas de desarrollo económico local. Aprendiendo de las mejores prácticas internacionales

3.1 Tipología y rasgos principales de las iniciativas de desarrollo local	51
3.2 La reorientación hacia las políticas de desarrollo económico local	57
3.3 Factores decisivos en las iniciativas de desarrollo económico local	65
3.4 Importancia de la descentralización y la nueva gestión pública para el desarrollo económico local	68

Bibliografía	73
---------------------	----

Prólogo

Los tres capítulos de este primer *Cuaderno DEL* constituyen una redición revisada por el autor de algunos de los materiales de capacitación entregados en el *Curso sobre Estrategias para el Desarrollo Económico Local* organizado por el Programa LED de la Organización Internacional del Trabajo en el Centro Internacional de Formación de Turín en el año 2003.

Con ello, el Programa de Apoyo a la Recuperación del Empleo en Argentina (Programa Área) inicia una serie de materiales de capacitación específicos sobre el Desarrollo Económico Local y la Promoción del Empleo, que constituyen los dos ejes principales de dicho programa.

Tal como define la OIT, el Desarrollo Económico Local es “un proceso de desarrollo participativo que fomenta los acuerdos de colaboración entre los principales actores públicos y privados de un territorio, posibilitando el diseño y la puesta en práctica de una estrategia de desarrollo común a base de aprovechar los recursos y ventajas competitivas locales en el contexto global, con el objetivo final de crear empleo decente y estimular la actividad económica” (www.ilo.org/led).

En este sentido, en este Cuaderno DEL se subraya la importancia de la introducción de innovaciones económicas en el tejido productivo y empresarial de los diferentes ámbitos territoriales, hoy más vulnerables ante el avance de los procesos de globalización y cambio tecnológico que implica, igualmente, la necesidad de incorporar adaptaciones sociales e institucionales importantes.

Asimismo, se muestra la relevancia de las microempresas y Pymes, así como la producción y mercado internos, todo lo cual requiere un replanteamiento del tipo de políticas públicas concertadas con los diferentes actores en los diferentes territorios, con objeto de identificar con mayor precisión sus retos y potencialidades de desarrollo.

Con objeto de disponer de una perspectiva referencial, se incluyen algunas de las enseñanzas que hoy es posible deducir del funcionamiento práctico de las iniciativas de desarrollo económico local en los países desarrollados, no con el fin de presentar ninguna receta, sino para sugerir ideas para la acción.

En un Capítulo DEL posterior se presentarán algunas herramientas disponibles en el enfoque DEL que es, esencialmente, un enfoque para la acción, orientado en nuestro caso a la generación de oportunidades productivas para la generación de empleo en el país.

El autor, es uno de los mas prestigiosos y conocidos estudiosos e impulsores del Desarrollo Económico Local .- En ese sentido, ambos aspectos garantizan tanto la calidad del contenido del Cuaderno DEL, como la utilidad de este como instrumento para la acción.-

Antonio Estévez
Consejero Técnico Principal
Programa Área
OIT Argentina

1. Introducción al desarrollo económico local

El desarrollo económico y la introducción de innovaciones

El desarrollo económico depende esencialmente de la capacidad para introducir innovaciones al interior de la base productiva y tejido empresarial de un territorio. Tradicionalmente se ha tendido a simplificar esta constatación del funcionamiento de la economía real y se ha reducido el concepto al señalar que el desarrollo económico depende de la inversión de recursos financieros. Sin embargo, la disponibilidad de los mismos no es suficiente por sí sola, ya que pueden dirigirse hacia aplicaciones de carácter improductivo o especulativo, sin asegurar la inversión productiva real. Así pues, la orientación de los recursos financieros hacia la inversión productiva depende de otros factores básicos.

Asimismo, a veces se tiene una visión muy lineal del desarrollo, como si dependiera exclusivamente del dinamismo de los grandes grupos empresariales. Sin embargo, la introducción de innovaciones no es únicamente resultado de la investigación y desarrollo tecnológico realizado por las grandes empresas o los principales laboratorios públicos o privados. La introducción de innovaciones no depende ni del tamaño de las empresas ni de la financiación dedicada a la ciencia y tecnología básicas. Para que las innovaciones se produzcan es necesario que los usuarios de las mismas, esto es, los agentes productivos y empresariales, se involucren en la adaptación y utilización de los resultados de las actividades de investigación y desarrollo para la innovación (I+D+i) en los diferentes procesos productivos concretos. De ahí la importancia, cada vez mayor, de los sistemas territoriales de innovación.

También existe una visión “macro” o agregada del desarrollo, que utiliza los habituales indicadores promedio los cuales, por lo general, suelen esconder más aspectos de la realidad que lo que muestran. Igualmente, aunque en ocasiones se desciende a un análisis sectorial, es preciso insistir en que las actividades reales combinan la utilización de insumos procedentes de los diferentes sectores con lo que la recolección de información estadística sectorial no suele representar de forma adecuada lo que ocurre en las diferentes situaciones productivas en la realidad concreta en la cual se combinan materias primas, recursos naturales, insumos, maquinaria, instrumentos y servicios procedentes de los diferentes “sectores” tradicionales, primario, secundario o terciario.

Finalmente, cuando se plantea el tema territorial o regional, se hace por lo general, desde una lógica compensatoria o asistencial, tratando de acortar la distancia entre los indicadores promedio de una región respecto a otras, interesándose más por la posible convergencia o divergencia de situaciones que por intentar entender las potencialidades de cada territorio. Todos estos planteamientos tienen, en mi opinión, escaso interés desde el enfoque del desarrollo económico local.

Las innovaciones tecnológicas han estado siempre en el origen de las revoluciones de los procesos productivos. La incorporación de nuevas técnicas supone modificaciones en los sistemas de fabricación, las cuales conducen a incrementos de productividad y reducción de costes que, a su vez, repercuten favorablemente en el potencial de demanda. De otro lado, la incorporación de nuevas tecnologías permite mejoras en los sistemas de transporte y comunicaciones, así como mayores niveles de calidad y variedad en la oferta de productos y servicios. De esta forma, se incrementan los intercambios comerciales y se estimula el crecimiento económico (Bueno y Morcillo, 1993). Sin embargo, todas estas **innovaciones tecnológicas** requieren cambios o mejoras gerenciales y organizativas en el funcionamiento de las empresas y la administración pública en general, así como diferentes tipos de involucramiento entre los agentes socioeconómicos e institucionales, a veces como condición previa para la introducción de dichas mejoras. En realidad, hay que subrayar que nunca se dan las innovaciones tecnológicas en el vacío, sino como parte de las transformaciones sociales e institucionales señaladas. Por ello, hemos de entender la innovación tecnológica en su sentido más amplio, es decir, incluyendo los cambios e **innovaciones sociales** que la acompañan y hacen posible.

Innovaciones sociales son, por ejemplo, nuevas alternativas y nuevos métodos de gestión de personal tales como la racionalización de las tareas laborales, la mejora de las condiciones de trabajo, el perfeccionamiento de los sistemas de motivación, la delegación de responsabilidades y competencias personales, entre otras. En muchas ocasiones, el éxito competitivo no depende tanto de la adquisición de nuevas máquinas como de las mejoras organizativas y de los cambios sociales y culturales que permitan la instalación de redes de comunicación capaces de aunar esfuerzos y desarrollar sinergias positivas para:

- ➡ Aumentar la calidad de las prestaciones de las empresas, lo que implica mejoras en las relaciones personales en el seno del grupo de trabajo como requisito para el incremento de productividad.
- ➡ Mantener y dinamizar el potencial de creatividad, innovación y solución de los problemas, para lo cual se requiere un ambiente propicio a la expresión y ampliación de los talentos personales.
- ➡ Satisfacer las necesidades y exigencias de los cambios incesantes en la demanda.

Del mismo modo, y como parte de este contexto social de innovación, se incluyen los cambios institucionales necesarios en los diferentes niveles territoriales y funcionales de la Administración Pública, a fin de facilitar los procesos de adaptación económicos, sociales y culturales reseñados.

Como puede verse, el desarrollo no solamente exige actuaciones en el nivel macroeconómico, sino que incluye fundamentalmente mejoras y cambios en el plano **microeconómico**, es decir, en el seno de la actividad productiva, laboral y de gestión empresarial; así como reformas y cambios de contenidos en el nivel mesoeconómico (o intermedio) de la actuación de las administraciones públicas y la concertación estratégica con los agentes socioeconómicos.

Sabido es, también, que el logro de ventajas competitivas ya no descansa esencialmente en los bajos costes de la mano de obra, la abundancia de recursos naturales o los diferenciales de los tipos de cambio y tasas de interés. Estas fuentes de **ventajas comparativas** de carácter

estático están siendo sustituidas por las **ventajas competitivas** de carácter dinámico, basadas en la introducción constante de innovaciones tecnológicas, organizativas y de gestión, sustentadas en último término en la incorporación de información y conocimiento y, en definitiva, en la calidad de los recursos humanos involucrados.

En lo relativo a los diferenciales de costes financieros, en el contexto actual de globalización, los países alinean cada vez más sus tasas de interés con las de las economías más importantes, en un intento por contener las salidas de capitales. De otro lado, seguir basando una estrategia de crecimiento económico en salarios bajos o explotación de recursos naturales baratos constituye una apuesta extremadamente vulnerable, la cual sólo puede justificarse, a falta de otras alternativas en el corto plazo, como una mera etapa provisional, dentro de un proceso que debe ir incorporando, progresivamente, las innovaciones tecnológicas, organizativas y sociales ya aludidas, las cuales pueden permitir la creación de nuevas actividades, mantener mayores niveles de valor agregado en la producción, abrir nuevos mercados, revitalizar sectores maduros y, en suma, el reforzamiento del tejido empresarial. En otras palabras, la prioridad concedida a la innovación tecnológica permite el tránsito desde las ventajas comparativas de carácter estático, basadas en la dotación de factores, a las **ventajas competitivas** dinámicas, que radican en mejoras de productividad, calidad y diversificación de bienes y servicios, esto es, introducción de elementos de conocimiento estratégico.

1.2. La transición hacia las formas de producción flexible

Como es bien conocido, la crisis económica que se desencadenó en los países centrales a partir de los años setenta del siglo pasado, constituye el momento de quiebra o agotamiento relativo del modelo de crecimiento de posguerra en dichos países. Entre los factores básicos que impulsaron dicho modelo de crecimiento figuran un **régimen de acumulación** caracterizado por una política económica de corte keynesiano orientada a la expansión de la demanda agregada y un sistema de producción basado esencialmente en la gran empresa industrial, las economías de escala internas a la empresa, la organización taylorista del trabajo y la concentración de las actividades en torno a grandes ciudades o núcleos urbanos.

Al combinar los principios de la “organización científica del trabajo” con el incentivo al consumo de masas, este régimen de acumulación intensiva posibilitó una interacción positiva entre la transformación de las condiciones de la producción y del consumo. El **modo de regulación** (o conjunto de procedimientos y formas sociales e institucionales capaces de garantizar la estabilidad de dicho régimen de acumulación) permitió en los países centrales, durante este período de posguerra, el establecimiento de un pacto social implícito entre gobiernos, empresarios y trabajadores para regular las subidas salariales según el ritmo de crecimiento de la productividad, lo que posibilitó una notable estabilidad en el empleo.

En la base tecnológica y energética de ese modelo de desarrollo, la disponibilidad de un “factor clave” abundante y barato como el petróleo (Pérez, 1986), hizo posible la articulación de un conjunto de sectores y ramas motrices con amplia utilización de dicho insumo estratégico (petroquímica, sector automotriz, construcción naval, construcción de carreteras y otros), que fueron los más dinámicos durante ese período “fordista” de la acumulación del capital. Con posterioridad, la crisis del fordismo (Boyer, 1994) y la emergencia de las formas flexibles

de acumulación, provocaron una importante desestructuración y reestructuración a nivel económico y sectorial, así como cambios sustantivos en la organización productiva y en la gestión empresarial, junto al cuestionamiento de las anteriores formas de regulación socio-institucional.

En los países centrales, la crisis económica que se desató desde fines de los años sesenta como consecuencia de la quiebra del modelo de desarrollo fordista, se manifestó en situaciones de estancamiento con inflación, caída de la productividad y agotamiento de los sectores industriales “maduros”, todo lo cual llevó a las grandes entidades bancarias a la búsqueda de colocaciones financieras en otros mercados externos para reciclar sus excedentes de eurodólares y petrodólares. Como sabemos, la forma como la banca internacional realizó estas colocaciones de capital constituye uno de los orígenes principales del problema de sobreendeudamiento externo de los países en desarrollo, debido tanto al erróneo cálculo de los negocios por parte de la misma en relación con la viabilidad de los procesos de crecimiento en los países prestatarios¹, como a la improductiva o especulativa colocación de tales capitales por parte de los agentes que accedieron a ellos.

Durante los años setenta los ritmos de crecimiento económico promedio en los países en desarrollo fueron superiores a los del mundo desarrollado, aunque dicho crecimiento, con la excepción de algunos nuevos países industrializados asiáticos, seguía basándose en el viejo modelo primario exportador extensivo, de escaso valor agregado interno, o en la aplicación de un modelo de industrialización sustitutiva de importaciones con notable penetración de empresas transnacionales extranjeras y orientado básicamente hacia los segmentos de mercado interno con mayor capacidad adquisitiva. De esta manera, para algunos países en desarrollo, el acceso a esa financiación “fácil” durante los años setenta, retrasó el enfrentar los cambios sustantivos que se estaban dando en las nuevas formas de producción y organización empresarial en los países centrales ante la quiebra del modelo de desarrollo fordista. De tal modo que, cuando en los años ochenta se constató el agotamiento del patrón de crecimiento basado en la industrialización sustitutiva de importaciones o el modelo primario-exportador se unían, en realidad, varias circunstancias adversas, como el sobreendeudamiento externo, el agotamiento del patrón de crecimiento económico interno y el impacto de la reestructuración productiva y empresarial derivada de la crisis del modelo fordista central.

Así pues, las crisis en los países en desarrollo (Ominami, 1987) no constituyen un mero reflejo de la quiebra del modelo “fordista” en los países desarrollados, sino que contienen su propia complejidad. Igualmente, el avance de la globalización económica y los retos de la nueva revolución tecnológica y organizativa subrayan hoy día la necesidad de encarar la múltiple complejidad de aspectos interrelacionados en los países en desarrollo, con el fin de indagar la viabilidad de las diferentes propuestas de desarrollo económico así como las líneas de actuación más apropiadas.

¹ Hay que recordar que los bancos internacionales, en lugar de asumir las pérdidas como consecuencia de su error de cálculo empresarial, traspasaron esa carga a los gobiernos de los países en desarrollo, la cual constituye aún hoy una rémora importante para el crecimiento de muchos de estos países.

Como ya se ha señalado, entre los criterios básicos del crecimiento desarrollista de posguerra en los países centrales, cabe destacar la expansión permanente de la producción, alentada por una política económica de gestión de la demanda agregada y la búsqueda de economías de escala internas a la empresa, lo cual intensificó la integración vertical de las empresas, concibiéndose entonces el desarrollo sobre la base de grandes complejos productivos polarizados en el territorio. Asimismo, dichos procesos eran desplegados con escasa o nula consideración de las deseconomías producidas por los crecientes niveles de contaminación ambiental o agotamiento de los recursos naturales no renovables, es decir, con un profundo desprecio o ignorancia respecto a la sustentabilidad ambiental de los procesos emprendidos lo cual, lamentablemente, suele ser aún un rasgo bastante común en los países y regiones en desarrollo.

Sin embargo, a partir de los años setenta y durante la década siguiente, comenzaron a presentarse cuestionamientos diversos a las prácticas fordistas. De un lado, hay que citar el cambio de rumbo en la trayectoria del progreso tecnológico, con una tendencia marcada hacia formas productivas más flexibles, esto es, con mayor capacidad de adaptación por parte de la oferta productiva a la diferenciación y fragmentación existentes en la demanda; un mayor compromiso respecto a la calidad de los productos; y una organización técnica y de gestión de la empresa mucho más eficientes, al poder vincular informáticamente todas las fases del proceso económico en una misma unidad de tiempo real. De otro lado, se encuentra la creciente pugna competitiva derivada de la mayor internacionalización y apertura externa de las economías, junto al fuerte dinamismo exportador mostrado por Japón y los nuevos países industrializados del Sudeste Asiático, entre otros competidores presentes en el escenario internacional.

Igualmente, la intensificación de la presión sindical en favor de mejores salarios, en especial en las grandes empresas, así como la quiebra del sistema monetario internacional diseñado en Bretton Woods y la dislocación del sistema de tipos de cambio fijos, completan el conjunto de los factores más influyentes en el agotamiento del modelo fordista en los países centrales y la apertura de una fase de mayor inestabilidad e incertidumbre respecto al futuro. Por su parte, la desregulación financiera y monetaria y el cuestionamiento de la base energética del modelo impedían, a su vez, un tratamiento adecuado de las causas estructurales de la crisis a escala nacional. De ahí que las grandes potencias intentaran aplicar fórmulas concertadas de control de los grandes equilibrios macroeconómicos. Sin embargo, dada la insuficiencia de las medidas macroeconómicas globales cuando los retos principales de la reestructuración tecnológica y organizativa se refieren a los niveles *micro y mesoeconómico*, la crisis se extendió también a la convicción sobre la validez de los enfoques teóricos y la naturaleza de las políticas de desarrollo productivo y empresarial.

En ese contexto, comenzó a cobrar importancia la reflexión sobre las *estrategias de desarrollo local* como formas de ajuste productivo flexibles en el territorio, en el sentido que no se sustentan en el desarrollo concentrador y jerarquizado, basado en la gran empresa industrial y la localización en grandes ciudades, sino que buscan un impulso de los recursos potenciales de carácter endógeno tratando de construir un “entorno” institucional, político y cultural de fomento de las actividades productivas y de generación de empleo en los diferentes ámbitos territoriales.

En tales iniciativas, como lo muestran los “distritos industriales” italianos² o los “sistemas locales de empresas” en España (Costa, 1993), poseen máxima importancia los factores socioculturales o extraeconómicos, facilitadores de la cooperación entre empresas a fin de acceder de forma concertada a los diferentes *servicios de desarrollo empresarial* (información empresarial, capacitación en gestión empresarial y tecnológica, asesoramiento técnico, innovación de producto, comercialización, cooperación empresarial, asesoramiento financiero, entre otros) por parte del tejido de empresas existente, esencialmente microempresas y pequeñas y medianas empresas, las cuales no pueden por sí solas acceder a este tipo de servicios en sus territorios, ya que la oferta de los mismos no suele estar disponible localmente. En este sentido, el avance de la *descentralización* político-territorial constituye una herramienta poderosa para identificar con mayor seguridad los recursos locales existentes y facilitar la concertación estratégica entre los diferentes actores sociales en el territorio, a fin de dotar a los mismos de la infraestructura y oferta de servicios especializados apropiada.

Como recuerda Vázquez Barquero (1988), el surgimiento de iniciativas locales de desarrollo en los años ochenta posee características diferentes a las de las situaciones de crisis y transición precedentes históricamente. La crisis económica en los países centrales durante los años setenta del siglo XIX se superó mediante la expansión de los mercados coloniales, mientras que la de los años treinta en el siglo XX encontró una salida fundamental en la aplicación de las políticas keynesianas de demanda. En ambos casos, las administraciones centrales de los Estados desempeñaron un papel dominante y, en consecuencia, se fortalecieron mediante la centralización cada vez mayor de poderes y competencias. Pero, en la actualidad, el ajuste tiene lugar en una fase de reestructuración básica de las formas de producción, con exigencias de flexibilización y descentralización de la gestión organizativa, y con una creciente globalización de decisivos segmentos sectoriales de las economías nacionales. La introducción de la microelectrónica y las nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones en los diferentes procesos productivos y de gestión ha revolucionado drásticamente las formas de producir, haciendo posible trabajar en la misma unidad de tiempo real, al vincular las diferentes fases de la actividad económica.

El cambio del petróleo por la microelectrónica como “factor clave” (Pérez, 1986) en el *núcleo tecnológico básico* de esta fase de transición del ciclo económico plantea, por tanto, superiores exigencias en términos de flexibilidad a las organizaciones y procesos productivos, a fin de dotarlos de superior capacidad de respuesta ante entornos que poseen, además, grandes componentes de incertidumbre y cambio. Igualmente, las nuevas tecnologías de la información y telecomunicaciones impulsan el proceso de globalización y extienden las exigencias de competitividad a todos los territorios y mercados. De ahí que sea tan importante dar respuestas flexibles a nivel local ante los retos de esta fase de globalización en el seno de la cual se despliega un profundo cambio estructural con exigencias ineludibles de transformación productiva y organizacional.

Las respuestas a la globalización no pueden reducirse, por tanto, a una simple apertura de las economías, sino que exigen la introducción de innovaciones tecnológicas y organizativas en el seno de los *sistemas productivos locales* a fin de lograr la necesaria incorporación de los componentes de conocimiento y flexibilidad en los mismos.

² Véanse, entre otros, Becattini (1988); Garofoli (1986); Pike, Becattini y Segenberger (1992), Trullen (1990); Benko y Lipietz (1994).

Estos sistemas productivos locales pueden tener algunos segmentos de actividad vinculados a los mercados globales, así como otra parte, muy mayoritaria, de actividades productivas de carácter interno, esto es, que tiene lugar en mercados regionales y locales.

La simple inserción de algunas actividades y empresas a los segmentos dinámicos del núcleo globalizado de la economía mundial no asegura por sí sola la difusión de progreso técnico en el conjunto de sistemas productivos locales, sobre todo en economías con alto grado de heterogeneidad estructural, como las de los países en desarrollo, los cuales han conocido en estos años severos procesos de ajuste estructural en un contexto de mayor exposición externa de sus economías, que ha contribuido a destruir gran parte de su tejido de empresas, sobre todo el de pequeña dimensión, al haberse producido de forma traumática, esto es, sin los obligados períodos de adaptación de los que habitualmente se dotan las economías de los países desarrollados. Se precisa, por tanto, una política específica para facilitar a estos sistemas productivos locales, integrados básicamente por microempresas y pequeñas y medianas empresas, el acceso a las infraestructuras y servicios especializados de innovación tecnológica, creación y diversificación de empresas, a fin de lograr la difusión del progreso técnico, el crecimiento económico y la creación de empleo e ingreso en todos los territorios.

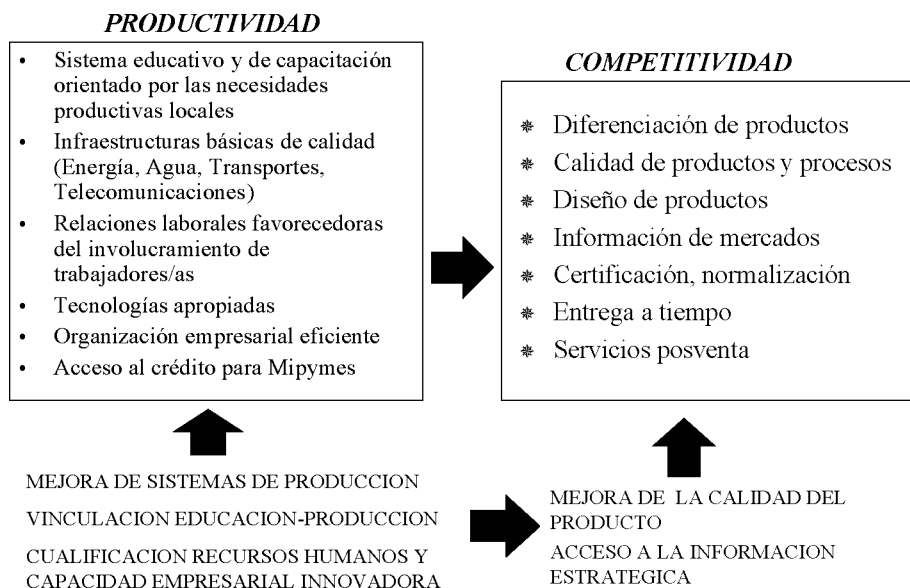
1.3. El contexto sistémico de la productividad y la competitividad

La introducción constante de innovaciones tecnológicas y organizativas en la base productiva constituye, como se ha señalado, un elemento determinante del incremento de la productividad y la competitividad. En realidad, es en los niveles *microeconómico y mesoeconómico* donde se encuentran hoy los principales desafíos de la revolución tecnológica y organizativa. La creciente globalización económica, el grado de exposición externa de las diferentes economías y las mayores exigencias de la pugna competitiva en los diferentes mercados, no hacen sino acentuar la necesidad de innovaciones o adaptaciones en estos niveles. Esto quiere decir que, si bien no todas las empresas tienen como objetivo el competir en los mercados internacionales, estos deben constituir siempre un referente obligado para introducir la suficiente tensión que estimule el incremento de la eficiencia productiva y la competitividad en los diferentes mercados en los que las empresas despliegan sus operaciones.

El **Esquema 1.1** trata de recordar que la *competitividad* se sustenta inicialmente en los factores explicativos de la *productividad*, esto es, en la incorporación de progreso técnico y organizativo en la actividad productiva, lo cual depende esencialmente de la gestión empresarial, la infraestructura tecnológica disponible, la calidad de los recursos humanos y las relaciones laborales, y el nivel de vinculación existente entre el sistema de educación y capacitación y el sistema productivo y empresarial. Por otro lado, hay otros factores explicativos de la competitividad que hacen alusión a la mejora de la calidad y diferenciación del producto, la entrega a tiempo o la eficiencia en el servicio posventa. En suma, tienen que ver con la disponibilidad de información estratégica sobre mercados y pautas de consumo, así como una apuesta clara por la calidad.

ESQUEMA 1.1

FACTORES IMPULSORES DE LA PRODUCTIVIDAD Y LA COMPETITIVIDAD



Como se ha señalado, la competitividad es “*sistémica*” o *estructural* (Esser y otros, 1996) lo cual significa que las empresas no enfrentan la pugna competitiva en los mercados por sí solas, ya que dependen decisivamente de otros aspectos como la disponibilidad de los servicios de desarrollo empresarial; la dotación de infraestructuras básicas; la naturaleza y magnitud de la investigación y desarrollo para la innovación (I+D+i); la capacitación en gestión empresarial; la vinculación del sistema educativo y de capacitación de recursos humanos con los requerimientos productivos y empresariales territoriales; la red de proveedores y competidores locales; el nivel de exigencia de los usuarios locales; y el grado de interacción creativa entre el sector público y los agentes sociales.

En suma, la competitividad empresarial depende de tres tipos de actuaciones: las realizadas al interior de la empresa en la búsqueda de eficiencia organizativa y calidad en la producción; las llevadas a cabo con la red de proveedores y clientes que conforma la “trama productiva” o cadena de valor a la que pertenece la empresa; y las orientadas a construir el “entorno territorial” propicio para el acceso a los servicios de desarrollo empresarial.

Esto quiere decir que la empresa nunca actúa en el vacío, sino que en la pugna competitiva con las empresas rivales, se apoya siempre en la oferta de recursos estratégicos existentes en el territorio, tales como la dotación de infraestructuras básicas, los recursos humanos cualificados, un sistema de salud eficiente, un sistema de investigación aplicada para el desarrollo centrado en los problemas relevantes del sistema productivo local, la oferta de servicios de desarrollo empresarial, el asesoramiento para el acceso al crédito; líneas de financiamiento y régimen fiscal apropiados para las microempresas y pequeñas y medianas empresas, entre otros aspectos sustantivos.

En el **Esquema 1.2** se muestra el grado en que la empresa, en la pugna competitiva frente a las empresas rivales, depende no sólo de las mejoras internas que introduce en su propio funcionamiento interno, sino de la calidad de sus relaciones en la red de proveedores y clientes, así como de la existencia en el “entorno territorial” de componentes facilitadores de la introducción de innovaciones. Como se aprecia, el “territorio” es un actor de desarrollo decisivo, y la empresa no debe ser contemplada nunca en abstracto.

ESQUEMA 1.2



En definitiva, las ventajas del empresario innovador descansan en la construcción social de estos componentes básicos del entorno innovador territorial y no solamente en su carácter emprendedor el cual es, también, fruto de este contexto territorial. De ese modo, los sistemas de salud y educación, así como la existencia de una cultura local favorable a la creatividad y el emprendimiento, deben dejar de ser contemplados exclusivamente como temas sociales, ya que forman parte sustantiva del entorno favorecedor de la innovación tecnológica, al ocuparse de la valorización de los recursos humanos en un ambiente estimulador del desarrollo productivo y empresarial.

Dentro de los servicios de desarrollo empresarial (o de apoyo a la producción, como también suelen denominarse) hay que diferenciar los servicios a empresas y los servicios financieros. El acceso a los mismos constituye una cuestión fundamental desde el punto de vista del desarrollo económico local. El **Esquema 1.3** resume el conjunto de *servicios de desarrollo empresarial*, esto es, los servicios que incorporan elementos de “conocimiento” estratégico en términos de información empresarial, capacitación en gestión empresarial y tecnológica, capacitación en consultoría de empresas, innovación productiva, comercialización y apoyo a la exportación, cooperación interempresarial y creación de nuevas empresas, y asesoramiento financiero para la realización de los proyectos de inversión. El acceso a estos servicios intangibles y de carácter real es un factor esencial

para la modernización productiva del conjunto de empresas y actividades económicas. Pero, lamentablemente, la oferta de dichos servicios suele concentrarse en las principales ciudades, no existiendo actuaciones suficientes dirigidas a crear una oferta de servicios de desarrollo empresarial en los diferentes ámbitos territoriales, a fin de apoyar el funcionamiento y modernización de las microempresas y pequeñas y medianas empresas (Mipymes).

ESQUEMA 1.3: LOS SERVICIOS DE DESARROLLO EMPRESARIAL

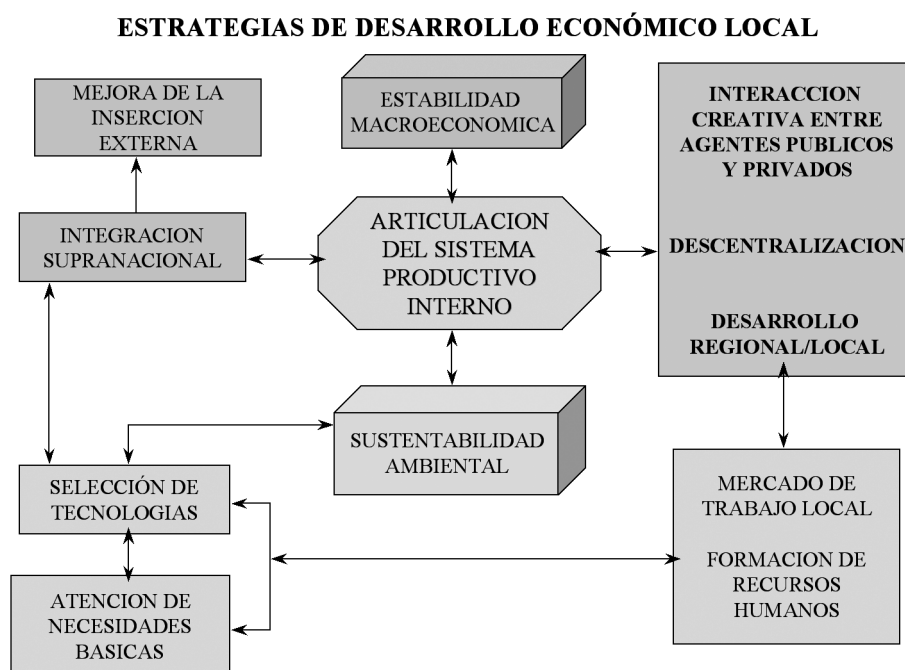
- **INFORMACIÓN EMPRESARIAL** (Acceso a información relevante para el desarrollo de actividades empresariales. Bases de Datos de interés empresarial. Servicios de Atención Personalizada para micro y pequeñas y medianas empresas).
 - **CAPACITACIÓN EN GESTIÓN EMPRESARIAL** (A fin de mejorar la cualificación en gestión, administración y dirección de empresas).
 - **CAPACITACIÓN EN GESTIÓN TECNOLÓGICA** (Con el fin de mejorar la cualificación de la empresa en la gestión de los procesos tecnológicos concretos).
 - **CAPACITACIÓN EN CONSULTORÍA DE EMPRESAS** (Fortalecer la capacidad territorial en servicios de consultoría).
 - **APOYO A LA INNOVACIÓN PRODUCTIVA** (Asesoría y realización de diagnósticos especializados sobre innovaciones de producto y proceso; Conocimiento de materiales, semillas, insumos, etc.; Diseño de producto; Imagen de marca; Certificación, normalización y control de calidad; Análisis de impactos ambientales, Envase y embalaje; Seguridad industrial, etc.).
 - **COMERCIALIZACIÓN Y APOYO A LA EXPORTACIÓN** (Facilitar la información de mercados de insumos y destino; Acceso a canales de comercialización y mercados externos a la región; Capacitación en Comercio exterior; Organización de Ferias, etc.).
 - **COOPERACIÓN EMPRESARIAL Y CREACIÓN DE EMPRESAS** (Fomentar la cooperación entre microempresas y pymes, alentar alianzas estratégicas empresariales y promover la creación de nuevas empresas; Bolsas de subcontratación de empresas; Promoción de redes de empresas; Creación de “viveros” o incubadoras de empresas; etc.).
- ASESORAMIENTO FINANCIERO** (Asesorar a las Mipymes en el acceso al crédito, diferentes productos financieros y realización de los proyectos de inversión).

Estrategias de desarrollo económico local: objetivos y políticas

El **Esquema 1.4** trata de mostrar que la creciente liberalización económica (por más deformada que se presente en su práctica cotidiana real, dada la recurrente utilización de prácticas neoproteccionistas en el sistema económico internacional), así como las exigencias de la sustentabilidad ambiental, constituyen datos de contexto y, como tal, elementos condicionantes de las posibilidades de acción en el diseño de las estrategias y políticas de desarrollo. Estas estrategias no pueden orientarse únicamente hacia el logro del mayor

crecimiento económico cuantitativo, ya que para conseguir el desarrollo se hace preciso incorporar también la difusión territorial del crecimiento, a fin de sustentar la mayor cohesión social y calidad de vida de toda la población, junto al respeto por las exigencias de un desarrollo sustentable ambientalmente.

ESQUEMA 1.4



La sustentabilidad ambiental y el logro de los equilibrios macroeconómicos básicos son, por tanto, exigencias que obligan a tener en cuenta, de un lado, los previsibles impactos de las diferentes actividades de producción o consumo en su relación con el medio natural, así como la incorporación de una visión del medioambiente como activo de desarrollo y; de otro, a prestar la atención debida al mantenimiento de un marco de estabilidad macroeconómica, lo cual es condición necesaria, aunque no suficiente, para el logro del crecimiento y el desarrollo económico.

En suma, entre las directrices para el diseño de políticas de desarrollo económico local, hay que destacar ámbitos decisivos como:

- ➡ La selección, adaptación y difusión de las tecnologías más apropiadas para lograr los objetivos de desarrollo económico local.
- ➡ La formación de recursos humanos según los requerimientos de innovación de los diferentes sistemas productivos locales.
- ➡ La ampliación del mercado interno y la generación de empleo productivo vinculado a la necesaria atención de las necesidades básicas (lo que resulta urgente en sociedades con carencias acumuladas).

- ➡ La utilización de los diferentes esquemas de integración supranacional como plataforma para la paulatina exposición a las exigencias de la competitividad internacional.
- ➡ Fomento de la interacción creativa entre los agentes públicos y privados, a fin de construir la institucionalidad y “entorno territorial innovador” que faciliten el acceso a los servicios de desarrollo empresarial para las Mipymes locales.

Conviene subrayar el distanciamiento de este planteamiento respecto de otros que apuestan casi exclusivamente a la identificación de “nichos” o segmentos de mercado internacional como vía para el crecimiento económico y el desarrollo. Por el contrario, lo que aquí se subraya es que los niveles de exigencia mayores en los mercados internacionales y las “*mejores prácticas*” son una referencia para la introducción de mayores niveles de competitividad tanto en el mercado interno como internacional, siendo absolutamente prioritario atender a la articulación interna de los sistemas productivos locales. Sólo de esta forma puede conseguirse el mejor aprovechamiento de los recursos endógenos, la formación o reconstrucción de la base económica interna y, con ello, poder sustentar a largo plazo el éxito competitivo en los diferentes mercados, tratando de aprovechar las oportunidades de dinamismo externo existentes.

La introducción de innovaciones productivas puede desplegarse a través de innovaciones de *producto* o de *proceso productivo*, mediante innovaciones en *métodos de gestión* o a través de innovaciones *sociales o institucionales* (Alonso y Méndez, 2000). En el primer caso se trata de la introducción de nuevos materiales, mejoras en el diseño y diversificación de productos, creación de marcas, certificación de calidad, o control ambiental. Las innovaciones de proceso productivo se refieren a la instalación de nuevos equipos, nuevas instalaciones o mejoras en la línea de producción actual, control de calidad, informatización, o relación con proveedores. Entre las innovaciones en métodos de gestión se incluyen las mejoras en organización de la producción y el proceso de trabajo, acceso a redes de información, o cualificación de recursos humanos. Finalmente, entre las innovaciones de carácter social e institucional cabe citar la promoción de actividades innovadoras, la descentralización de decisiones sobre innovación, la concertación entre agentes públicos y privados o la difusión de “buenas prácticas”. Como se aprecia, la introducción de innovaciones productivas incluye una diversidad de aspectos concernientes a cuestiones técnicas, organizativas y sociales. Esta introducción de innovaciones se realiza, además, dentro de un contexto territorial que puede facilitar (o no) las condiciones de partida para el estímulo innovador.

Así, podemos diferenciar, de un lado, los elementos del contexto *externos* a la empresa tales como el sistema de Ciencia y Tecnología (C&T), la política nacional de investigación y desarrollo para la innovación (I+D+i), el estímulo social y cultural hacia la creatividad y la asunción de riesgo empresarial, la vinculación del sistema educativo a los requerimientos y problemas del sistema productivo local, el grado de exigencia planteado por proveedores y consumidores locales, y el acceso a líneas de financiamiento para microempresas y pequeñas y medianas empresas, entre otros. De otro lado, están los elementos *internos* a la empresa, tales como el tipo de gestión y organización empresarial, el estilo de dirección, grado de involucramiento y motivación de los trabajadores, calidad de las relaciones laborales, capacitación empresarial y tecnológica, cualificación de los recursos humanos, y otros.

En entornos favorables, la innovación provoca un efecto multiplicador que incrementa más que proporcionalmente el rendimiento individual de los factores. La construcción de tales “entornos territoriales” favorables constituye, pues, una tarea primordial para el impulso de la productividad y la competitividad del tejido empresarial. En ello pueden colaborar de forma decisiva los diferentes agentes sociales, públicos y privados, en cada territorio. En efecto, tanto los diferentes niveles territoriales de las administraciones públicas, como las organizaciones empresariales y sindicales, así como otras organizaciones de la sociedad civil (universidades, institutos de investigación y desarrollo, organizaciones no gubernamentales u otras) pueden concertar actuaciones conjuntas para la construcción de una “atmósfera” facilitadora del desarrollo económico local.

Por otra parte, desde el punto de vista del empleo, cabe señalar el impacto de la introducción de innovaciones tecnológicas en el sentido de provocar una modificación de contenidos y cualificaciones de los recursos humanos, así como una alteración sustancial de la organización del trabajo, con tendencias hacia una mayor heterogeneidad del mercado de trabajo, precariedad en los empleos (fundamentalmente en la mano de obra no cualificada) e incremento de la informalidad contractual. Igualmente, se aprecia la incapacidad de las nuevas tecnologías intensivas en capital y ahorradoras de mano de obra para impulsar la creación neta de empleo.

En todo caso, las políticas orientadas a la creación de empleo no pueden limitarse a seguir dependiendo de las políticas de crecimiento económico, requiriéndose políticas proactivas específicas para la generación de empleo productivo. La introducción de tecnologías intensivas en el uso de equipo capital, el incremento de los niveles de productividad de los factores, así como la posibilidad de deslocalización y segmentación de partes de la actividad productiva, hacen posible que los esfuerzos por incrementar la producción no tengan un reflejo paralelo en el aumento del empleo en un determinado territorio.

Las nuevas tecnologías contribuyen también a incrementar el ritmo de obsolescencia de los equipos y productos y a reducir, por consiguiente, los plazos de amortización del capital fijo, acelerándose o recortándose así las fases de concepción, diseño y manufactura del producto. La introducción de innovaciones tecnológicas cuestiona también la clásica división entre sectores económicos (primario, secundario y terciario), ya que la incorporación de tecnologías tiende a diferenciar esencialmente entre productos (bienes o servicios) de alto o bajo contenido tecnológico, con independencia del origen sectorial de los mismos. Finalmente, una adecuada gestión de la innovación estimula también la creatividad y motivación de los miembros de la organización (ya sea ésta pública o privada) y facilita la identificación de ideas con potencialidad de convertirse en proyectos rentables.

La importancia de la “*flexibilización*” de los sistemas productivos debe entenderse, pues, como la capacidad de adaptación a los cambios surgidos de su entorno, lo cual afecta a múltiples aspectos involucrados y no tan sólo a la simple reducción de las plantillas de personal, la limitación salarial o la búsqueda de mano de obra más barata, como suele plantearse en las visiones estrechas del pensamiento conservador.

La introducción de innovaciones productivas crea, pues, nuevas condiciones competitivas que influyen directamente en el desarrollo de las empresas. Cuando el tejido empresarial

está compuesto fundamentalmente por Mipymes, la concertación estratégica entre las administraciones públicas territoriales, el sector privado empresarial y las entidades oferentes de servicios de desarrollo empresarial (agencias de desarrollo productivo, entidades de asistencia técnica, laboratorios de certificación, normalización y homologación, investigación de mercados, entre otras) resulta decisiva para garantizar el acceso a estos servicios de apoyo a la producción y para facilitar la cooperación entre empresas.

La intensificación de la competencia en los diferentes mercados y el hecho de que la progresiva obsolescencia tecnológica hace más difícil rentabilizar las inversiones productivas ya realizadas, obliga a las empresas a buscar conductas estratégicas asociativas, a fin de subcontratar algunas actividades de su “cadena de valor” (Porter, 1991) o alcanzar alianzas estratégicas de duración temporal, con el fin de acceder al conocimiento tecnológico básico en su sector de actividad. Así, en la pugna competitiva actual existen componentes de cooperación empresarial sin los cuales no es posible explicar el logro del éxito competitivo. Hoy día, las diferentes fases de la “cadena de valor” (esto es, diseño del producto, diseño de tecnología, aprovisionamiento, manufacturación, publicidad, comercialización, distribución, ventas, gestión de cobro y servicio técnico posventa) pueden ser interiorizadas por las propias empresas, subcontratadas a otras empresas o entidades organizativas prestatarias de tales servicios, o llevadas a cabo mediante alianzas estratégicas. Por supuesto que la existencia de un “entorno territorial” facilitador del acceso a todos estos contactos empresariales y servicios de apoyo a la producción resulta decisivo para el desarrollo económico local. Sin el mismo, es difícil pensar en la fertilización de iniciativas empresariales y la generación de empleo productivo.

Como vemos, la innovación tecnológica es algo más que una alternativa o posibilidad competitiva, ya que constituye, de hecho, un imperativo para la organización productiva y empresarial. De ahí la importancia de que las gobernaciones provinciales y las intendencias municipales asuman un papel activo como agentes animadores o facilitadores para el acceso a las innovaciones tecnológicas, organizativas y sociales fundamentales para el tejido empresarial, mayoritariamente formado por emprendimientos de pequeña dimensión, los cuales no pueden acceder por sí solos a las exigencias necesarias para su modernización.

Así pues, en una época de grandes mutaciones tecnológicas y sociales, las organizaciones deben dotarse de mayor **flexibilidad** de funcionamiento, adaptándose a los crecientes cambios. Dicha flexibilidad afecta al conjunto de aspectos de la “cadena de valor” de la empresa, y no solamente a las cuestiones salariales o nivel de empleo de la fuerza de trabajo. El dominio tecnológico y la capacidad para su utilización y difusión son la fuente principal de **ventajas competitivas dinámicas**, lo cual implica atender de forma prioritaria a la formación del capital humano. De este modo, las políticas sociales tales como la salud, higiene y educación, entre otras, deben dejar de ser consideradas como políticas “asistenciales”, para pasar a formar parte de las políticas de desarrollo, ya que ayudan a crear y formar el recurso estratégico principal, esto es, el **capital humano**. Aunque no se compita en la totalidad de los sectores globalizados, las empresas deben tener como referente las innovaciones tecnológicas, organizativas, sociales e institucionales correspondientes a las “mejores prácticas”, como medio de introducir la necesaria tensión modernizadora en el conjunto del sistema productivo y el tejido empresarial de cada territorio.

La participación de las administraciones públicas en los diferentes niveles territoriales puede asegurar de mejor manera las condiciones básicas de formación de dichos factores estratégicos, así como la identificación de recursos potenciales endógenos. Asimismo, dicha participación puede resultar decisiva en actividades de fomento económico y creación de empleo productivo, facilitando la construcción del entorno que permita el acceso a los servicios de desarrollo empresarial para las empresas de pequeña y mediana dimensión, microempresas y cooperativas de producción. En tal sentido, deben alentarse los esquemas de cooperación empresarial y de concertación estratégica entre actores sociales (públicos y privados), a fin de posibilitar la construcción territorial del marco institucional apropiado, como parte del “entorno innovador” antes citado.

El hecho de innovar, en suma, no sólo depende de la existencia de recursos financieros, sino de la actitud y predisposición al cambio, lo cual puede facilitarse mediante la promoción de una cultura innovadora (no rentista o simplemente especulativa) en el seno de las empresas y la sociedad local. La asunción de riesgos, el estímulo de la participación de los miembros de las organizaciones, o el incentivo de la creatividad, son algunos de los rasgos principales en este sentido. Igualmente, la herencia de una administración centralista y de organización vertical no debe constituir un obstáculo insalvable. La reforma de las administraciones públicas en el sentido de la descentralización territorial participativa es también parte fundamental de la estrategia de desarrollo económico local.

1.5 El enfoque del desarrollo económico local

Cuando se habla de estrategias de desarrollo económico, el planteamiento convencional suele visualizar, mayoritariamente, procesos secuenciales vinculados a la industrialización, terciarización y urbanización, los cuales son asimilados al avance de la “modernización”. De este modo, la estrategia de desarrollo “desde arriba”, de carácter concentrador y basado en la gran empresa pasa a ser considerada (a modo de una gran “idea-fuerza”) como la vía fundamental para el logro del mismo. La fortaleza de las convicciones ideológicas, reiteradas de forma acrítica a través de las instituciones de enseñanza de la economía o de los principales medios de comunicación, ayuda a mantener esta percepción incompleta acerca del desarrollo económico.

Sin embargo, es preciso subrayar que la estrategia de desarrollo concentrador no es la única existente ni la única posible, ya que también tienen una importancia decisiva, sobre todo en términos de empleo y territorio, otras estrategias de desarrollo “desde abajo”, de carácter *difuso* y sustentadas por factores no solamente económicos, sino también sociales, culturales y territoriales. Generalmente, este tipo de desarrollo económico de carácter local, basado en una utilización de recursos endógenos y llevado adelante por empresas pequeñas, ha ido surgiendo sin demasiado o ningún respaldo político-administrativo desde las instancias centrales de la administración pública. El surgimiento de dichas iniciativas *de desarrollo económico local* ha dependido esencialmente de los agentes territoriales, mediante la concertación de esfuerzos diversos (Vázquez Barquero, 1988).

Naturalmente, el respaldo político-administrativo por parte de los gestores públicos locales y la convicción de que se debe desempeñar un papel en el fomento económico territorial,

son factores decisivos en estas iniciativas de desarrollo local, para las cuales es también fundamental la concertación estratégica entre los actores socioeconómicos locales (gobiernos provinciales y municipales, asociaciones de empresarios, entidades financieras, centros de consultoría para empresas, universidades e institutos de I+D, entre otros), a fin de lograr la incorporación de innovaciones tecnológicas y organizativas en el tejido empresarial y productivo local.

Así pues, el logro de los equilibrios macroeconómicos no garantiza por sí sólo el desarrollo económico. Ello depende, fundamentalmente, de la capacidad para introducir innovaciones tecnológicas, gerenciales y organizativas al *nivel microeconómico* de la actividad productiva y el tejido empresarial territorial. Igualmente, se hace preciso efectuar una serie de intervenciones a *nivel mesoeconómico*, ámbito en el que tanto el sector público como los agentes privados empresariales y el conjunto de la sociedad local, deben ser capaces de abrir espacios de concertación estratégica para construir la institucionalidad político-administrativa que respalde el desarrollo local.

El impulso de los procesos de *descentralización* política debe facilitar, pues, la identificación y fomento de iniciativas de carácter productivo y empresarial, ya que de ello depende precisamente la mayor difusión del crecimiento económico y la generación de empleo productivo (factores decisivos para lograr el objetivo de equidad social), así como un conocimiento superior de las limitaciones y oportunidades concretas del medioambiente local. En resumen, para impulsar el desarrollo económico con generación de empleo productivo y avance de la equidad social y la sostenibilidad ambiental, es imperativo un diseño mixto de políticas en el cual, junto a las medidas encaminadas al logro de los principales equilibrios macroeconómicos, deben impulsarse otras de carácter territorial destinadas a identificar y fomentar las potencialidades existentes, tarea en la cual los gobiernos provinciales y locales deben desempeñar un papel decisivo como animadores y facilitadores de la creación de instituciones de desarrollo productivo y empresarial.

Naturalmente, esto obliga a conocer las nuevas funciones que deben desempeñar las distintas administraciones públicas territoriales a fin de concertar con los agentes empresariales la construcción de los entornos institucionales favorecedores del fomento productivo y aseguradores del acceso a los servicios de información, capacitación y financiación apropiados para las microempresas y pequeñas y medianas empresas locales, las cuales constituyen la inmensa mayoría del tejido empresarial.

Así pues, como se resume en el **Esquema 1.5**, mientras en las teorías y políticas del desarrollo concentrador y “desde arriba” se señala que el crecimiento cuantitativo y la maximización del producto interno bruto son las guías del desarrollo, en las estrategias de desarrollo económico local se aprecia un mayor interés y preocupación por la satisfacción de las necesidades básicas, la mejora del empleo, ingreso y calidad de vida, así como el mantenimiento de la base de recursos naturales y el medioambiente local. Del mismo modo, frente a las estrategias basadas en el apoyo financiero y tecnológico externo se destaca la importancia del esfuerzo endógeno de articulación del tejido productivo y empresarial locales, la potenciación de los recursos propios, el involucramiento de las entidades financieras locales y, en suma, la adaptación de innovaciones tecnológicas y organizativas en la base territorial, con un control mayor del proceso de desarrollo por parte de los actores locales.

ESQUEMA 1.5

DIFERENCIAS ENTRE ENFOQUES DE DESARROLLO

ENFOQUE CONVENCIONAL “DESDE ARRIBA”	ENFOQUES DEL DESARROLLO “DESDE ABAJO”
<ul style="list-style-type: none"> • Crecimiento económico cuantitativo como guía: <ul style="list-style-type: none"> - Maximización de la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto - La generación de empleo se hace depender del ritmo de crecimiento económico • Estrategias basadas fundamentalmente en el apoyo externo: <ul style="list-style-type: none"> - Inversiones extranjeras - Ayuda exterior - Fondos de compensación territorial y subsidios sociales • Tesis de la difusión del crecimiento a partir del dinamismo de los núcleos centrales (La imagen de la “locomotora” de los países centrales, que supuestamente arrastra a los países en desarrollo) 	<ul style="list-style-type: none"> • Preocupación por: <ul style="list-style-type: none"> ➔ Satisfacción de las necesidades básicas de la población (Promoción de emprendimientos productivos para atención de necesidades fundamentales) ➔ Mejora del empleo y de las relaciones laborales (Políticas activas de empleo) ➔ Acceso a los activos (tierra, crédito, formación, etc.) ➔ Mejora de la distribución del ingreso ➔ Sustentabilidad ambiental ➔ Calidad de vida • Estrategias basadas fundamentalmente en la potenciación de los recursos endógenos, sin dejar de aprovechar las oportunidades externas: <ul style="list-style-type: none"> ➔ Articulación de los sistemas productivos locales ➔ Mayor vinculación del tejido empresarial y tramas productivas ➔ Fomento de la creación de nuevas empresas ➔ Control mayor del proceso de desarrollo por parte de los actores locales • Impulso de iniciativas de desarrollo económico local mediante el fortalecimiento de los gobiernos locales y el diseño territorial de las políticas de fomento productivo

El enfoque del desarrollo económico local dista mucho de constituir un proyecto autárquico. Por el contrario, busca difundir el desarrollo desde abajo y con los actores locales, tratando de endogeneizar territorialmente las bases de sustentación del crecimiento económico y el empleo productivo. Con ello, además, se incrementan las posibilidades de aprovechar las oportunidades de dinamismo externo existentes. Suponen, asimismo, una respuesta a las tesis que confían en la difusión del crecimiento económico a partir de las grandes empresas y aglomeraciones urbanas, el cual es siempre limitado. Además, el tipo de crecimiento predominante, de carácter concentrador y excluyente, basado en la gran empresa, ha profundizado la heterogeneidad social, territorial y empresarial, haciendo obligada una intervención concertada de los diferentes actores sociales en favor de una estrategia más integral de desarrollo orientada a garantizar el empleo productivo, la cohesión social y la subsistencia digna para la mayoría de la población.

Es importante señalar que el enfoque del desarrollo económico local no cuestiona la necesidad de atender a los equilibrios macroeconómicos, sino la simplificación que se hace de la compleja realidad mediante un cuadro macroeconómico sin incorporar los restantes niveles microeconómico y mesoeconómico del desarrollo, con los actores económicos y sociales en los respectivos ámbitos territoriales donde éstos trabajan y viven. Igualmente, el desarrollo económico local no es únicamente una estrategia de aprovechamiento de los recursos endógenos, ya que se trata también de endogeneizar las oportunidades externas existentes.

Como vemos, las estrategias de desarrollo económico local conciben el **territorio** como un agente de transformación social y no únicamente como simple espacio o soporte funcional. El territorio socialmente organizado y sus rasgos sociales, culturales e históricos propios, son aspectos muy importantes desde la perspectiva del desarrollo local. Igualmente, la sociedad local no se adapta de forma pasiva a los grandes procesos y transformaciones existentes, sino que despliega iniciativas propias, a partir de sus particularidades territoriales en los diferentes niveles, económico, político, social y cultural.

Se reitera, pues, que en el nivel territorial existe un potencial de recursos (humanos, institucionales, económicos, culturales), lo que supone un **potencial de desarrollo endógeno**. Para su identificación hay que disponer de la información suficiente sobre los aspectos más sustantivos del tejido empresarial tales como el censo de establecimientos o unidades productivas; su localización territorial; eslabonamientos productivos; mercado de trabajo local; grado de vinculación entre el sistema de formación de los recursos humanos y las necesidades productivas locales; instituciones de capacitación empresarial y tecnológica; sistema territorial de investigación y desarrollo para la innovación (I+D+i); inventario de recursos naturales y ambientales; estructura social y política local; tradición cultural local; organizaciones representativas de empresarios y trabajadores, entre otros aspectos relevantes.

Los poderes públicos locales deben concertar con los agentes empresariales privados las instituciones más adecuadas para facilitar la recopilación sistemática de esta información a través de observatorios locales o sistemas territoriales de información. Las municipalidades y los gobiernos provinciales que no emprendan estas actividades quedan condenados a distribuir las transferencias que reciban desde el nivel central, en lugar de situarse como agentes animadores del desarrollo productivo y de la generación de riqueza y empleo en sus ámbitos territoriales.

La existencia de **capacidad empresarial innovadora** a nivel local es, quizás, el elemento más decisivo para liderar el proceso de desarrollo y movilizar los recursos disponibles. La carencia de este componente fundamental para el desarrollo obliga a su “construcción social”. De ahí la necesidad de estimular las actitudes creativas e innovadoras desde la base misma del sistema escolar en relación con los aspectos específicos del territorio y medio ambiente concretos.

Como puede verse, no hay recetas fijas en la búsqueda del desarrollo económico local. Pero, en todo caso, cabe subrayar que no es el desmantelamiento del Estado o el simple manejo del tipo de cambio lo que asegura el desarrollo, sino la definición de una **nueva agenda** de actuaciones concertadas entre el sector público, el sector empresarial y el conjunto de la sociedad civil territorial (trabajadores, entidades financieras, universidades regionales, centros de consultoría e investigación científica, organizaciones no gubernamentales de desarrollo,

entre otros), en la cual la planificación del desarrollo se visualice como una tarea colectiva de interés común para elevar el nivel de vida de la población.

El desarrollo económico local puede definirse, por tanto, como señala la Organización Internacional del Trabajo, como “un proceso de desarrollo participativo que fomenta los acuerdos de colaboración entre los principales actores públicos y privados de un territorio, posibilitando el diseño y la puesta en práctica de una estrategia de desarrollo común a base de aprovechar los recursos y ventajas competitivas locales en el contexto global, con el objetivo final de crear empleo decente y estimular la actividad económica” (Rodríguez-Pose, 2002).

Dicho en otras palabras (Vázquez Barquero, 1988), se trata de un proceso de crecimiento económico y cambio estructural que conduce a una mejora del nivel de vida de la población local y en el cual pueden distinguirse varias dimensiones:

- a) **Económica**, en la cual, los empresarios locales usan su capacidad para organizar los factores productivos locales con niveles de productividad suficientes para ser competitivos en los mercados.
- b) **Formación de recursos humanos**, en la que los actores educativos y de capacitación conciertan con los emprendedores locales la adecuación de la oferta de conocimientos a los requerimientos de innovación de los sistemas productivos locales.
- c) **Socio-cultural e institucional**, en la que los valores e instituciones locales permiten impulsar o respaldar el propio proceso de desarrollo.
- d) **Político-administrativa**, en la que la gestión local y regional facilitan la concertación público-privada a nivel territorial y la creación de “entornos innovadores” favorables al desarrollo productivo y empresarial.
- e) **Ambiental**, que incluye la atención a las características específicas del medio natural local, a fin de asegurar un desarrollo sustentable ambientalmente.

En la definición de una estrategia de desarrollo económico local pueden señalarse, igualmente, algunos aspectos y líneas de política fundamentales:

- Importancia de la articulación productiva existente entre las diferentes actividades del sistema económico local.
- Identificación territorial del tejido empresarial y las diferentes actividades económicas existentes.
- Nivel tecnológico, organizativo y de gestión en dichas actividades y empresas. Conocimiento de las tecnologías apropiadas a la dotación de recursos y potencialidades territoriales y ambientales.
- Compromiso con el empleo productivo y observación del mercado de trabajo local. Vinculación del sistema educativo y de capacitación profesional a la problemática del sistema productivo y social territorial.
- Acceso territorial a los servicios de apoyo a la producción, tanto financieros como reales (información, capacitación empresarial y tecnológica, comercialización, apoyo a la innovación del producto, cooperación empresarial, asesoría en proyectos de inversión, entre otros).

- Diseño de políticas específicas de apoyo a las microempresas, pequeñas y medianas empresas, cooperativas y sector informal local, a fin de implementar una coherente política de desarrollo económico y social, alejada del simple paternalismo asistencial.

Algunas de estas líneas de política deben concertarse entre las diferentes instancias públicas territoriales, a fin de lograr un diseño coherente de actuaciones. Así, por ejemplo, puede ser preciso reorientar las políticas de equidad interterritorial formuladas por la administración central (sobre infraestructuras básicas, equipamientos sociales y otras), para que respondan a la lógica de fomento productivo y empresarial en cada ámbito territorial. De ahí que la entrega de competencias reales y distribución del poder que entraña la **descentralización** constituya un requisito crucial para dotar a los territorios del máximo de autonomía y libertad en la aplicación de este tipo de estrategias de desarrollo local. De este modo, se posibilita el incremento de la cohesión y capacidad de funcionamiento autónomo de la economía y sociedad locales, volviéndolas menos vulnerables y subordinadas. El resultado de todo ello, lejos de debilitar al Estado, lo fortalece notablemente al reforzar su propia base social y económica.

A lo largo de las últimas décadas, la introducción de las nuevas tecnologías y la incorporación de valor agregado de “conocimiento” a las diferentes actividades económicas ha ido haciendo cada vez menos útil la clásica distinción entre sectores económicos (primario, secundario, terciario), ya que lo importante es el componente de innovación tecnológica que incorporan los bienes o servicios, con relativa independencia del origen sectorial de los mismos. Una producción frutícola con incorporación de elementos de biotecnología para reducir el tamaño del hueso de la fruta o para incorporar más sabor al producto, que utiliza una red de información estratégica de mercados para situar el producto en el momento y lugar más apropiados, con una distribución subcontratada a otras empresas especializadas puede suponer, de hecho, mayor complejidad tecnológica y organizativa que la producción manufacturera tradicional.

Por lo demás, las actividades económicas reales entremezclan insumos procedentes de los distintos sectores y ramas económicas, haciendo que lo relevante no sea tanto la empresa aislada, sino el conjunto de actividades de la cadena productiva en la que dicha empresa se encuentra, así como las características innovadoras del entorno territorial donde las empresas se localizan. Advertimos, pues, cómo las simplificaciones excesivas en el análisis económico convencional relativas a la visión abstracta de la empresa, el consumidor o el “homo economicus”, ayudan poco a la reflexión sustantiva sobre los problemas del desarrollo de los actores realmente existentes.

Con esto, naturalmente, no se trata de descalificar la vía tradicional de desarrollo concentrador y urbano-industrial, sino señalar que existen también otras vías de desarrollo económico, las cuales no tienen porqué ser consideradas menos eficientes o interesantes sino, simplemente, distintas (Piore y Sabel, 1990). Una combinación de ambas vías parece, además, necesaria, si se pretende utilizar mejor y más eficientemente la totalidad de los recursos potenciales existentes en las diferentes provincias, regiones y municipios, a fin de generar más riqueza, empleo e ingreso, buscando así una difusión más equilibrada del crecimiento económico a nivel territorial.

Esto exige, de parte de la gestión pública, promover estrategias de desarrollo no simplificadoras de la realidad, es decir, obliga a incluir en dichas estrategias la propia complejidad de

situaciones existente, lo cual requiere la aproximación territorial y descentralizada, para lograr eficacia y eficiencia en las actuaciones relacionadas con la innovación tecnológica, el desarrollo sustentable ambientalmente y la adaptación de la oferta de cualificación de recursos humanos a las necesidades de modernización de la base productiva y tejido empresarial de los distintos territorios.

En tal sentido, el impulso de la concertación de actores locales, tanto públicos como privados (municipalidades, gobiernos provinciales, entidades de capacitación, institutos de formación profesional, universidades, asociaciones y cámaras empresariales, sindicatos, organizaciones cívicas, entre otros), constituye una tarea principal que corresponde promover principalmente -aunque no exclusivamente- a los responsables públicos locales y provinciales, a fin de lograr la vinculación en red de los mismos, para la mejora de la eficiencia productiva y la competitividad de cada sistema económico local.

La creación de redes o “entornos territoriales” innovadores se convierte, pues, en uno de los objetivos principales de las iniciativas de desarrollo económico local, ya que el territorio es un actor decisivo de desarrollo y, como tal, debe dotarse de componentes que alienten la creatividad y la capacidad emprendedoras. Con ello se cambia el viejo estilo tradicional de actuación pública que se dirigía a ofrecer subvenciones directas a las empresas, por otro caracterizado por la creación de condiciones favorables a los emprendimientos productivos, mediante la conformación de entornos territoriales innovadores que faciliten a las pequeñas y medianas empresas y a las microempresas y cooperativas el acceso a los servicios de apoyo a la producción y a las líneas de financiación más apropiadas.

Se trata de superar, igualmente, la simple agregación de experiencias y programas de actuación aislados a nivel local, motivados y financiados por la cooperación asistencial o solidaria orientada hacia los grupos más vulnerables de la sociedad. La evidencia empírica ha mostrado que la vía asistencial al desarrollo local es insuficiente como estrategia para sacar a dichos grupos de su situación de indefensión y marginalidad. Por ello precisamos de enfoques más integrales y eficientes, como el que plantea el enfoque del desarrollo económico local.

1 Hay que recordar que los bancos internacionales, en lugar de asumir las pérdidas como consecuencia de su error de cálculo empresarial, traspasaron esa carga a los gobiernos de los países en desarrollo, la cual constituye aún hoy una rémora importante para el crecimiento de muchos de estos países.

2 Véanse, entre otros, Becattini (1988); Garofoli (1986); Pike, Becattini y Segenberger (1992), Trullen (1990); Benko y Lipietz (1994).

2. Pequeña empresa, territorio y gestión pública local

2.1 La heterogeneidad del sistema económico mundial y la importancia de la producción interna

En el transcurso de las últimas décadas, las economías y sociedades de los países desarrollados y en desarrollo vienen conociendo, a distinta escala y con diferente intensidad, procesos de **cambio estructural** de amplitud y profundidad considerables. Se trata de una nueva fase de reestructuración tecnológica y organizativa que afecta tanto a las formas de producción, organización y gestión empresarial, como a la propia naturaleza del Estado y regulación socioinstitucional, así como al funcionamiento eficiente de cualquier tipo de organizaciones, públicas o privadas.

Dicha fase de reestructuración tecnoeconómica y organizativa constituye un profundo proceso de cambio social, institucional y cultural, en el que hay que identificar la introducción de innovaciones tanto incrementales como, sobre todo, de carácter radical, que abren nuevos horizontes en lo relativo a los óptimos de producción y funcionamiento competitivo, alentando la emergencia de nuevos sectores y actividades económicas y el declive de otros sectores “maduros”. Se despliega así todo un conjunto de procesos de “*destrucción creadora*” (Schumpeter, 1978), con movimientos de desestructuración y reestructuración del tejido productivo y empresarial preexistentes, de desinversión y reinversión de capitales y de destrucción neta de empleos, todo ello con efectos desiguales o diferentes en cada territorio.

Los ritmos y la amplitud de estos cambios, así como la secuencia temporal en que son advertidos, son diferentes en cada caso pero, no obstante, constituyen exigencias y retos que caracterizan la actual fase de transición tecnológica y organizativa a escala mundial, con efectos diferenciados según las circunstancias y localización de cada economía, lo cual obliga a un inteligente y complejo diseño de políticas para encarar estos retos desde la especificidad de cada territorio. Así pues, los factores que, en último término, están removiendo radicalmente la base productiva de los diferentes sistemas económicos territoriales, se refieren, entre otros:

- Al tránsito hacia nuevas formas de producción más eficientes, que concretan la actual revolución tecnológica y de gestión “posfordista”.
- La introducción de la microelectrónica, que ha posibilitado la vinculación de las diferentes fases de los procesos económicos trabajando en la misma unidad de tiempo real.
- La renovación incesante y rápida de productos y procesos productivos, acelerando notablemente los ritmos de obsolescencia técnica y amortización de los activos físicos.
- La existencia de cambios radicales en los métodos de gestión empresarial.
- La identificación más precisa de la segmentación de la demanda y la promoción de la diversificación productiva según la existencia de diferentes nichos de mercado.
- La importancia de la calidad y diferenciación de los productos como estrategia de competitividad dinámica.

Todo ello, como puede apreciarse, depende de actuaciones eficientes que deben llevarse a cabo a nivel interno, esto es, desde la reorganización de la oferta productiva y gestión empresarial.

A estos cambios estructurales debidos a la fase de transición tecnológica actual hay que sumar los condicionantes de la creciente **globalización** de importantes sectores de la economía internacional, en un contexto caracterizado por la desregulación financiera; la mayor apertura externa de las economías; la emergencia de bloques geoeconómicos como forma de respuesta a las mayores exigencias competitivas existentes y la necesidad de ampliar mercados; y las recurrentes prácticas de neoproteccionismo, en contraposición a las declaraciones habituales en favor del librecomercio. Todo lo cual plantea mayores exigencias de **competitividad**, adicionalmente a los retos de mayor eficiencia productiva o **productividad** correspondientes a la fase de transición tecnológica estructural ya señalados.

Otra cuestión relevante que exige ser planteada correctamente se refiere a que, a pesar de las frecuentes simplificaciones que a menudo suelen realizarse en sentido contrario, el sistema económico mundial está lejos de constituir un mercado único y globalizado. En su lugar, hay que insistir en que coexisten en el mismo un núcleo globalizado de actividades dinámicas cuyo ámbito de mercado es, en efecto, el mercado mundial, junto al cual existe también un grupo mayoritario de actividades económicas que se desenvuelven en mercados locales o nacionales.

Según cifras oficiales del Banco Mundial (2002), las exportaciones de bienes y servicios suponen en 1999 el 23,2% del PIB mundial. Esto quiere decir que la parte del producto mundial que no es objeto de exportaciones es superior a las tres cuartas partes del PIB mundial. Hay que tener en cuenta, además, que estas cifras constituyen solamente una aproximación a la producción mundial real, ya que dejan fuera las actividades productivas de autoconsumo, trueque y economía informal, las cuales son una parte muy importante en los países en desarrollo. El sistema productivo mundial está constituido, por tanto, por un conjunto heterogéneo de actividades, parte de las cuales integran el núcleo globalizado del mismo, junto a otro conjunto mayoritario de actividades que se desenvuelven en ámbitos y mercados internos, protagonizadas de forma predominante por microempresas y pequeñas y medianas empresas. La producción interna es, por tanto, un componente principal en todos los países, aunque el diseño de la política de desarrollo productivo no parece recoger esta constatación, ocupándose a veces de forma casi exclusiva de la parte de la producción que se orienta hacia el comercio exterior¹.

Es importante, pues, no confundir los desafíos del proceso de **cambio estructural** con los condicionantes y exigencias de la **globalización**, aunque existe interdependencia entre ambos aspectos, es decir, los cambios tecnológicos tienen también una influencia importante en el aliento del proceso de globalización, del mismo modo que las mayores exigencias de competitividad en los mercados internacionales inducen a adoptar innovaciones para alcanzar mayores niveles de eficiencia productiva. Pero dicho esto, es claro que los citados procesos se refieren a esferas diferentes, siendo los cambios estructurales un aspecto que apunta esencialmente a la producción (y a retos relativos al logro de mayor eficiencia en

¹ No es mi intención desdeñar en lo más mínimo la importancia de las exportaciones en cualquier economía, sino subrayar la importancia de la producción interna ya que si las exportaciones no procuran una inversión productiva interna no son mecanismo suficiente de desarrollo nacional.

productividad), mientras que la globalización se refiere esencialmente a la circulación en los mercados internacionales y a exigencias relativas a la **competitividad** en ellos.

No debe, por tanto, simplificarse la heterogeneidad del sistema económico mundial reduciéndolo únicamente al núcleo globalizado del mismo. Como se señala, no estamos en un único mercado globalizado, tal como insisten algunas exageraciones o simplificaciones sobre el mismo. La lógica de funcionamiento de los sectores del núcleo globalizado no es la misma que caracteriza a las actividades diversas que componen la gran mayoría de la producción mundial en los diferentes territorios o ámbitos locales. La confusión de los **desafíos internos** existentes para un sistema productivo y contexto socio-institucional local (que apuntan esencialmente al nivel de eficiencia productiva), con las exigencias mayores de competitividad debidas al **contexto externo** actual, en un escenario de superior apertura de las diferentes economías, ayuda poco al diagnóstico adecuado de las diferentes economías locales. Por ello, creo que es útil insistir en la importancia de no confundir los términos de productividad y competitividad, los cuales, aunque interrelacionados, poseen una clara secuencia en la cual la competitividad difícilmente puede alcanzarse sin una base sólida de eficiencia productiva interna.

Similarmente, es también útil recordar la diferencia entre los conceptos de **subdesarrollo** e **inserción externa** los cuales remiten, respectivamente, a las características de desarticulación de la estructura socioeconómica interna, y a la dependiente y frágil posición externa en el contexto internacional de los países subdesarrollados (o “en desarrollo”, según la más elegante pero imprecisa expresión con que se les denomina oficialmente). Se trata, como vemos, de dos aspectos interrelacionados, pero claramente diferentes.

En suma, la reestructuración productiva y organizativa actual tiene lugar en la fase descendente de un nuevo ciclo largo de la acumulación capitalista, tras el agotamiento del modelo de desarrollo fordista, y como consecuencia de la reacción de las empresas por incrementar sus expectativas de rentabilidad en los negocios o por evitar ser desbancadas en los diferentes mercados. De ahí la ineludible necesidad de mejorar la eficiencia productiva y la competitividad mediante la incorporación de innovaciones tecnológicas y organizativas en la base misma de los distintos sistemas productivos locales.

La globalización económica incorpora adicionalmente, mayores exigencias por la creciente exposición externa de los diferentes **sistemas productivos locales**. Pero el reto principal está, inicialmente, en la propia esfera microeconómica de la producción local, a fin de superar los excesivos niveles de ineficiencia productiva aún existentes. Para ello se precisan también nuevos esquemas de regulación en el **nivel mesoeconómico**, a fin de que la gestión pública descentralizada proporcione nuevos roles y mayores recursos y competencias a las Administraciones Locales, facilitando las necesarias alianzas y concertación de actores territoriales para el desarrollo económico local y la generación de empleo e ingreso.

Como hemos señalado anteriormente, del total de la producción bruta mundial que se contabiliza en los circuitos formales de la economía, en promedio, más de las tres cuartas partes no se comercializa internacionalmente. Es decir, la gran mayoría de las decisiones de producción mundial tiene lugar en escenarios nacionales o subnacionales, regionales o locales.

En algunos países desarrollados, el porcentaje de la producción nacional que se comercializa internacionalmente apenas supera el 10 por ciento, como es el caso de Japón o Estados Unidos (**Cuadro 2.1**). La fortaleza de las economías no depende, pues, del porcentaje de la producción que logran exportar, sino del grado de articulación sectorial y eficiencia productiva en su sistema productivo y mercado internos.

CUADRO 2.1		
PARTICIPACIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS EN EL PIB		
	1990	1999
Promedio mundial	20,0 %	23,2 %
Estados Unidos	9,7 %	10,7 %
Japón	10,4 %	10,0 %
Alemania	28,8 %	33,4 %
Francia	21,2 %	28,7 %
Reino Unido	24,0 %	27,2 %
Italia	19,7 %	28,4 %
España	16,1 %	29,9 %
Grecia	18,1 %	20,2 %

Fuente: *The Little Data Book*, Banco Mundial, Washington DC, 2002

Igualmente, según se aprecia en el **Cuadro 2.2**, la participación promedio de las exportaciones de bienes y servicios en el producto interior bruto de los países de América Latina y El Caribe en el año 2000 es el 17,4%, mostrando Argentina y Brasil participaciones relativas por debajo de dicho promedio y similares a los porcentajes antes señalados para Japón y EE.UU. Como se aprecia, la política de exportaciones no constituye un instrumento suficiente para lograr el desarrollo de un país o una región. El desarrollo económico requiere, pues, incorporar la introducción de innovaciones y la articulación del tejido productivo y empresarial internos.

El logro de mayor capacidad exportadora suele ser reflejo de la eficiencia productiva y competitividad existentes en un sistema económico y, de igual modo, el comercio internacional puede procurar posibilidades de progreso y nuevos conocimientos siempre que la base productiva interna tenga el grado suficiente de articulación como para lograr difundir los impactos favorables de crecimiento e innovación. De no ser así la mayor proporción de exportaciones respecto al producto no constituye un indicador de desarrollo, como lo acredita la larga historia de los países subdesarrollados y su dependencia del modelo primario exportador. Por ello, lo decisivo es disponer de una estrategia de desarrollo que consiga asegurar la difusión de las innovaciones tecnológicas y organizativas en el seno del tejido productivo y empresarial.

CUADRO 2.2
AMÉRICA LATINA Y CARIBE: PARTICIPACIÓN DE LAS EXPORTACIONES
DE BIENES Y SERVICIOS EN EL PIB

PAÍSES	1990	2000	PAÍSES	1990	2000
Argentina	10,4 %	10,8 %	Haití	16,0 %	12,5 %
Bolivia	22,8 %	17,6 %	Honduras	36,4 %	42,3 %
Brasil	8,2 %	10,9 %	Jamaica	52,0 %	44,1 %
Chile	34,6 %	31,8 %	México	18,6 %	31,4 %
Colombia	20,6 %	21,9 %	Nicaragua	24,9 %	40,2 %
Costa Rica	34,6 %	48,3 %	Panamá	38,4 %	33,1 %
Cuba	—	15,7 %	Paraguay	33,2 %	20,3 %
Dominicana R	33,8 %	29,8 %	Perú	15,8 %	16,0 %
Ecuador	32,7 %	42,4 %	Uruguay	23,5 %	19,3 %
El Salvador	18,6 %	27,6 %	Venezuela	39,4 %	29,4 %
Guatemala	21,0 %	20,0 %			

Fuente: *The Little Data Book*, Banco Mundial, Washington DC, 2002.

Asimismo, tal como señala French-Davis (1996), la inversión extranjera es solamente el 5 por ciento de la inversión total mundial, mientras que los flujos de inversión extranjera directa equivalen únicamente al uno por ciento del PIB mundial. Esto quiere decir que la inmensa mayoría de las decisiones de inversión productiva y empresarial corresponden a actores que se desenvuelven en ámbitos nacionales o subnacionales. No estamos, pues, como recuerda este autor, ante el “final de la geografía”, ni mucho menos. Es posible que, asombrados por los importantes ritmos de crecimiento del comercio internacional y el avance de la globalización, se tienda a dejar de lado la magnitud de los principales agregados económicos, y el hecho crucial de que la gran mayoría de las decisiones de la producción y la inversión mundial corresponden a ámbitos nacionales y locales.

Como antes se señaló, las estadísticas oficiales sobre la producción mundial no incluyen otros circuitos de actividad importantes, tales como la economía de autoconsumo, la economía de trueque o la economía informal, lo cual resalta aún más la importancia de la reflexión sobre los procesos nacionales o locales además de la que se otorga a los fragmentos internacionalizados o globalizados. Lo que estas estadísticas muestran, en definitiva, es que incluso con las limitaciones que las mismas contienen en el sentido de no incluir las transacciones informales y de más difícil cuantificación, la generación y distribución de riqueza en los espacios nacional y subnacional dependen de las políticas e institucionalidad territoriales específicas que los diferentes actores sociales, a partir de iniciativas locales, logren concertar en términos de desarrollo económico local, a fin de alcanzar los niveles de eficiencia productiva y competitividad adecuados y, con ello, contribuir a una superior difusión del crecimiento económico y la generación de empleo.

Por consiguiente, en la actual fase de globalización de la economía mundial, con crecientes exigencias de eficiencia productiva y competitividad, y en escenarios en los que la mayor apertura externa de las diferentes economías nacionales y territoriales constituye un dato del contexto imperante, conviene no olvidar que los imperativos de la fase de transición tecnológica en la que nos encontramos plantean como cuestión principal cómo asegurar la introducción de innovaciones productivas y organizativas en el conjunto del tejido empresarial realmente existente al interior de las diferentes provincias y regiones del país, hecho éste que no puede abandonarse a la simple suposición de que ello puede lograrse sólo mediante la inserción a los segmentos productivos dinámicos del núcleo transnacional de la economía mundial.

La importancia de la pequeña empresa

Los eslabonamientos externos con actividades económicas orientadas a la exportación no siempre garantizan la suficiente difusión del progreso técnico en el conjunto de empresas existente en los diferentes territorios y sistemas económicos locales de un país, caracterizados mayoritariamente por microempresas y empresas de pequeña dimensión, las cuales no suelen disponer de una oferta territorial adecuada de infraestructuras básicas y servicios de desarrollo empresarial, a fin de facilitar su proceso de modernización. Para ello se requiere de reformas institucionales apropiadas para conseguir que el proceso de descentralización incorpore contenidos sustantivos en términos de fomento económico y de animación para la concertación estratégica de actores sociales territoriales.

Según se aprecia en el **Cuadro 2.3**, las microempresas y pequeñas empresas (Mipes) en América Latina y El Caribe constituyen en promedio, el 96% del total de empresas existentes y explican casi el 57% del empleo formal.

Igualmente, según datos del Observatorio Europeo para La Pequeña Empresa, en 1993 existían en la Unión Europea 17 millones de Pymes, que proporcionaban 67 millones de puestos de trabajo, de los cuales cerca de 30 millones eran provistos por empresas de menos de 10 empleados. Las Pymes desempeñan un papel crucial no sólo para promover el empleo, sino para garantizar el dinamismo de los mercados y el reforzamiento de la estabilidad social de los países de la Unión Europea. En efecto, una estrategia orientada al desarrollo de la especialización y complementariedad de las Pymes dentro de acuerdos y aglomeraciones territoriales (“clusters”), resulta decisiva. Existe, como recuerda Bianchi (1996), una rica y heterogénea literatura que muestra cómo el éxito de las pequeñas empresas en Europa se basa en las características de las aglomeraciones de una variedad de firmas individualmente especializadas pero que trabajan en un contexto de complementariedad, de modo que el grupo de firmas o “clusters” es el sujeto colectivo que protagoniza la pugna competitiva desde los respectivos ámbitos territoriales.

CUADRO 2.3
IMPORTANCIA DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA
EN AMÉRICA LATINA

PAÍSES	EMPRESAS SEGÚN NÚMERO DE EMPLEADOS	NÚMERO DE EMPRESAS (En % del total)	PARTICIPACIÓN EN EL EMPLEO (En % del total)
ARGENTINA	De 0 a 50	96,5	47,0
BOLIVIA	De 1 a 49	99,5	80,5
BRASIL	De 0 a 49	94,0	37,4
COLOMBIA	De 0 a 49	95,9	66,4
COSTA RICA	De 0 a 49	96,0	43,3
CHILE	De 0 a 49	97,1	74,4
MÉXICO	De 0 a 50	94,7	50,8
NICARAGUA	De 1 a 30	99,6	73,9
PANAMÁ	De 0 a 49	91,5	37,6
PERÚ	De 1 a 50	95,8	40,2
URUGUAY	De 0 a 49	97,9	64,4
Promedio 11 países	MIPES	96,2	56,5

Fuente: Datos oficiales de mediados de los años noventa, sobre establecimientos empresariales, a excepción de Argentina, Nicaragua, Panamá y Perú, que se refieren a establecimientos manufactureros

En un contexto de mercados abiertos, las pequeñas empresas pueden ser competitivas:

- a) Si avanzan en su especialización, es decir, si concentran el conocimiento productivo (tanto tecnológico como comercial u organizacional) en un rango específico de problemas, logrando ventajas de costes y liderazgo innovador.
- b) Si operan al mismo tiempo en un contexto de cooperación, esto es, aceptan incrementar el coste vinculado a la especialización porque están seguras de encontrar otras empresas poseedoras de una especialización complementaria en el agrupamiento territorial de empresas.
- c) Si las externalidades positivas de todo ello favorecen la cohesión del “cluster”, evitando que las empresas actúen de espaldas al mismo, y permitiendo la entrada de nuevas iniciativas y empresas eficientes e innovadoras (Bianchi, 1996).

Como se aprecia, dada la importancia y la mayor fragilidad del tejido de empresas de pequeña dimensión en los diferentes sistemas locales, se hace necesario asegurar la introducción de innovaciones tecnológicas y organizativas en los diferentes territorios, para lo cual la elaboración de las políticas de formación profesional y de innovación tecnológica deben ser necesariamente descentralizadas, a fin de recoger la especificidad, problemática y potencialidades de cada uno de los territorios, facilitando así el ejercicio de concertación estratégica de los

actores sociales locales y alentando, de ese modo, la construcción de la institucionalidad apropiada para la promoción económica y fomento empresarial locales.

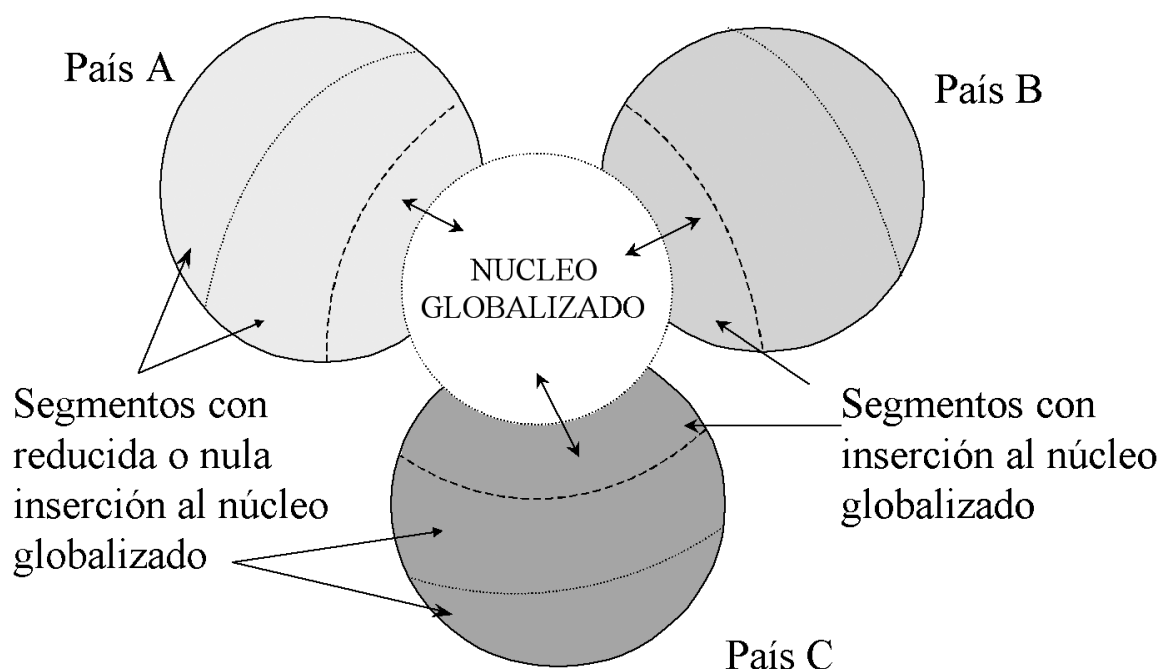
Para ello, la *descentralización* del Estado necesita incluir contenidos sustantivos en términos de desarrollo económico, a fin de dotar a las políticas de horizontalidad, selectividad, territorialidad y capacidad de concertación estratégica entre actores sociales. El diseño horizontal de políticas se contrapone al diseño vertical y centralista de las mismas, y se orienta a crear oportunidades y un entorno favorable a los emprendimientos innovadores. La selectividad de las políticas hace alusión a la necesidad de adaptar las mismas a los diferentes perfiles productivos y recursos potenciales territoriales, en contraposición al diseño generalista tradicional de las mismas, que reduce el territorio a un mero espacio homogéneo y abstracto. Finalmente, la visión territorial piensa la economía nacional como un conjunto de economías locales y no sólo como un conjunto de sectores en un espacio abstracto.

Por otra parte, la rápida movilidad transfronteriza de las inversiones financieras, de la información sobre mercados, productos y tecnologías, la extensión de gustos y preferencias uniformes de consumo a través de los medios de comunicación, así como la facilidad para deslocalizar segmentos o partes de las actividades productivas, socavan de manera importante la eficacia de las políticas económicas nacionales a la hora de encarar las estrategias de las empresas transnacionales. Igualmente, la definición de políticas de fomento económico desde la administración central del Estado no resulta apropiada ni eficiente cuando se trata de asegurar la modernización de los sistemas locales de empresas, que requieren una institucionalidad mucho más cercana a sus problemas, potencialidades y especificidad.

En la medida que los Estados nacionales ya no son el único vertebrador de los sistemas económicos, los cuales se encuentran con un grado de exposición y vulnerabilidad muy superior ante el escenario de la globalización, y sometidos a la tensión de diferentes lógicas de funcionamiento, unas en el sentido de la transnacionalización y el avance de los procesos de integración supranacional, y otras obligadas a contemplar el fortalecimiento de los diferentes sistemas productivos y mercados locales, parece obligado incluir en todo este proceso de reestructuración económica e institucional las circunstancias específicas territoriales, a fin de incluir toda la diferenciación y potencialidad existentes en cada contexto local y, de ese modo, definir las políticas apropiadas de desarrollo económico.

Como hemos visto, en el análisis del desarrollo económico, no es suficiente referirse únicamente a las fracciones más desarrolladas del capital productivo o financiero a nivel mundial. Junto al desarrollo concentrador y polarizado, basado en la gran empresa, existen otras estrategias de desarrollo endógeno, donde el territorio y los factores sociales, culturales, ambientales e históricos, desempeñan un importante papel. En realidad, la acumulación mundial del capital, en el escenario actual de globalización y apertura externa de las economías, es un mosaico heterogéneo de circuitos de acumulación dominados por el núcleo globalizado, pero no explicados íntegramente por éste.

GRÁFICO 2.4

LA HETEROGENEIDAD DEL SISTEMA
ECONÓMICO MUNDIAL

Así pues, como muestra el **Gráfico 2.4**, existe una heterogeneidad importante en el sistema económico mundial ya que, si bien algunas fracciones o segmentos del mismo poseen una vinculación con el núcleo globalizado o transnacional, otros segmentos o circuitos de obtención de excedente económico poseen tan sólo una vinculación limitada, muy reducida o nula a dicho núcleo globalizado. Igualmente, la lógica de funcionamiento de los segmentos de desarrollo no globalizados es bastante distinta a la de los primeros y no puede ser sustituida por la de éstos. En otras palabras, la lógica de la economía campesina, la economía de subsistencia, el sector informal, las micro y pequeñas empresas de ámbito local o regional debe ser referida a su contexto específico territorial y no derivada de categorías genéricas basadas en supuestos de funcionamiento del núcleo globalizado de la economía mundial.

Suponer, pues, que la lógica general de funcionamiento de los grandes grupos transnacionales explica la totalidad de nuestras economías, es un grave error. La hegemonía de las fracciones globalizadas del capital es una cosa, pero el funcionamiento del mundo real es mucho más heterogéneo. De ahí la necesidad de adoptar una estrategia de desarrollo que incluya esta complejidad en el proceso de acumulación de capital y se alienten de forma decidida la difusión de innovaciones tecnológicas y empresariales en los ámbitos local y regional.

De este modo, tal como se resume en el **Esquema 2.5**, frente al tipo de crecimiento polarizado, jerarquizado y concentrador se subraya el compromiso con un desarrollo más equilibrado territorialmente donde se impulse la descentralización y la potenciación de las comunidades locales y regionales, con un decidido compromiso por el empleo. Igualmente, frente al control ejercido por parte de las clases dominantes en el sistema funcional de la economía, se constata la necesidad del control democrático ejercido por las comunidades locales y regionales y, en suma, por la sociedad civil.

No se trata, pues, en el diseño de las políticas públicas, de insistir solamente en actuaciones meramente compensatorias o asistenciales, o de mejorar la orientación de las ayudas hacia los grupos más desfavorecidos para asegurar que las políticas redistributivas les lleguen efectivamente. Lo importante es, sobre todo, promover iniciativas de desarrollo local y de generación de empleo productivo para encarar los problemas de forma más consistente. Para ello, resulta indispensable una actuación de los gobiernos territoriales (provinciales y municipales) como catalizadores y animadores en la creación de los “entornos innovadores” desde los ámbitos institucional, social, económico, político y cultural, que impulsen el desarrollo del potencial emprendedor y productivo en cada territorio.

La globalización ha ayudado, pues, a un “redescubrimiento” de la dimensión territorial ya que ha sido detonante de una redistribución general de la actividad en el territorio, de un lado, al mismo tiempo que las diferentes actividades productivas territoriales y sistemas locales de empresas perciben ahora con mayor nitidez la exposición ante un escenario lleno de exigencias en términos de eficiencia productiva y competitividad.

Como vemos, la creciente **globalización** y apertura externa de las diferentes economías obliga a repensar los enfoques e instrumentos del análisis económico tradicional basado en el Estado-nación. La importancia de los procesos de transnacionalización y la necesidad de asegurar la difusión del progreso técnico en todos los sistemas económicos territoriales de los diferentes Estados, ahora mucho más expuestos al exterior, esto es, a escenarios mucho más competitivos, obligan a dicho replanteamiento. En todo caso, la globalización se nos muestra como un fenómeno diferente a la internacionalización y transnacionalización o multinacionalización de las diferentes economías.

La **internacionalización** económica se refiere al conjunto de intercambios de materias primas, productos acabados y semiacabados, servicios, dinero, información, personas, etc., entre diferentes Estados nacionales. En este caso, los indicadores estadísticos habituales se recogen en el Sistema de Cuentas Nacionales, cuya elaboración parte del supuesto de que las diferentes economías se desenvuelven en estructuras autocontenidas por los límites de los Estados nacionales y, a partir de ellos, se relacionan con el exterior. En otras palabras, la internacionalización se apoya en agentes nacionales, entre los cuales las autoridades públicas gubernamentales poseen un papel fundamental al controlar los instrumentos de las políticas públicas, la fijación de normas, etc.

ESQUEMA 2.5

ESTRATEGIAS DE DESARROLLO CONCENTRADOR Y DESARROLLO ENDÓGENO

ESTRATEGIA DE DESARROLLO CONCENTRADOR	ESTRATEGIA DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL
<ul style="list-style-type: none"> ● Desarrollo polarizado ● Crecimiento jerarquizado y centralizado ● Actuaciones y políticas compensatorias o asistenciales en áreas atrasadas o deprimidas o para grupos con grandes carencias de atención de necesidades básicas ● Instrumentos y actuaciones de fomento económico sectoriales <ul style="list-style-type: none"> - Polos de crecimiento - Polígonos industriales - Zonas francas 	<ul style="list-style-type: none"> ● Desarrollo equilibrado territorialmente ● Descentralización y potenciación de comunidades locales y regionales ● Impulso de iniciativas de desarrollo local y generación de empleo productivo ● Creación de “entornos territoriales” innovadores para impulsar el desarrollo de las potencialidades locales <ul style="list-style-type: none"> - Difusión de innovaciones - Cooperación y redes en el tejido empresarial local - Infraestructuras básicas - Servicios de desarrollo empresarial - Sistema Territorial de Formación Profesional - Sistema Territorial de Información - Sistema Regional de I+D+i

Por su parte, la **transnacionalización** o **multinacionalización** económica se caracteriza fundamentalmente por la deslocalización de recursos (especialmente capitales y, en menor medida, fuerza de trabajo) de una nación a otra. Entre sus diferentes formas podemos señalar la creación de capacidades productivas en el exterior a través de empresas filiales (inversiones extranjeras directas), las adquisiciones de empresas (inversiones en cartera), u otros tipos de cooperación empresarial, ya sea comercial, financiera, tecnológica o industrial. La multinacionalización responde, en definitiva, a una lógica de expansión de mercados cuando la combinación óptima de factores de producción, en sentido amplio, no corresponde ya a los límites internos del Estado-nación, sino que conlleva la transnacionalización de las actividades productivas y comerciales.

Finalmente, el concepto de **globalización** hace alusión a los cambios profundos operados en las últimas décadas, que afectan a múltiples aspectos tales como las finanzas, los sistemas de comunicación, infraestructuras, transportes, gestión estratégica de las organizaciones públicas y privadas, modelos de consumo, sistema de valores, geopolítica, etc., de tal manera que los conceptos antes reseñados de internacionalización y transnacionalización resultan insuficientes para lograr una explicación ante estas nuevas circunstancias. La **globalización** se manifiesta tanto por la extensión o amplio alcance de la misma (incluyendo procesos que operan ya a escala global), como por su intensidad o profundidad, que implica una intensificación en los niveles de interdependencia entre los diferentes Estados y sociedades. Ahora bien, la globalización no significa que el mundo esté políticamente más unido, ni económicamente más homogéneo. La interdependencia es muy desigual en cuanto a su alcance y resultados.

Como se señala, el Estado-nación está dejando de ser la única columna vertebral organizativa de la economía mundial. La creciente globalización de la economía está erosionando un elemento fundamental del Estado-nación como es el mercado nacional. Las empresas de sectores decisivos como son las telecomunicaciones, las finanzas, los seguros, la industria aeronáutica, el sector automotriz, y otros, tienen como espacio económico estratégico el mercado global. Pero, al mismo tiempo, hay un conjunto mayoritario de sistemas productivos locales, basados en decisiones productivas que se desenvuelven en ámbitos territoriales limitados, esto es, con una lógica de actuación diferente a la de los mercados globales. Esto obliga a visualizar la economía nacional en su auténtica heterogeneidad, esto es, distinguiendo las actividades y empresas vinculadas a los sectores globales de las actividades y empresas de ámbito local, regional o nacional.

El Estado-nación no es, pues, desde el punto de vista económico un conjunto coherente, ni guiado por idéntica lógica de desenvolvimiento de sus diferentes actores económicos. Dicho en otras palabras, el tránsito hacia esta nueva fase de la globalización obliga a pensar más aún en la heterogeneidad de las diferentes fracciones de la acumulación del capital.

Igualmente, la **diversificación del tejido productivo** así como el incremento del valor agregado de la producción local, debe ayudar a sentar bases más sólidas de difusión de los efectos positivos del crecimiento económico, el empleo y el ingreso. Las estrategias de desarrollo deben, pues, estar dirigidas fundamentalmente a lograr la mayor **articulación productiva interna** de las respectivas economías territoriales. Del mismo modo, la mayor vinculación de estas economías locales, permite disponer de una base más potente de sustentación de las actividades orientadas hacia los segmentos de mercado internacionales, a fin de que ellos logren difundir impactos de crecimiento económico internos y no queden únicamente como enclaves de exportación.

Además, en una fase de transición tecnológica como la actual es muy importante identificar las debilidades del conjunto de las unidades productivas, las cuales deben introducir mejoras y posicionarse de forma más eficiente en su actividad organizativa interna y en el conjunto de la red de eslabonamientos productivos en que se encuentran dichas empresas. La presencia mayoritaria de empresas de pequeña dimensión muestra, pues, el enorme esfuerzo a realizar en términos de innovación productiva y empresarial, una cuestión para la cual las políticas genéricas dictadas

desde el nivel central del Estado no son eficaces. En otras palabras, sin una política específica de desarrollo de los diferentes *sistemas productivos locales* no resulta posible atender adecuadamente a la modernización de este tejido empresarial mayoritario.

Territorio y desarrollo

Como hemos podido apreciar, todas las actividades productivas, ya sean de carácter primario, industrial o de servicios, en los diferentes territorios, están obligadas a introducir los componentes de innovación tecnológica y de gestión apropiados, para lo cual se requieren adaptaciones sociales, institucionales y políticas, ya que el mercado no garantiza la realización de tales procesos, siendo obligada la intervención inteligente para facilitar los procesos de innovación y cualificación de los recursos humanos. Por otro lado, las empresas no compiten en el vacío, sino en un determinado *entorno territorial*, de cuya calidad y adecuación dependen de forma decisiva los niveles de eficiencia productiva y competitividad de las actividades empresariales.

Así mismo, cuando el tejido empresarial está compuesto mayoritariamente por pequeñas empresas y microempresas, el acceso a la oferta de servicios de desarrollo empresarial no está en absoluto asegurado. Esto es, dicho mercado no está “construido” territorialmente para este tipo de empresas, dificultando con ello sus procesos de transformación y modernización. La oferta de los servicios de apoyo a la producción no puede ser, además, genérica sino especializada, esto es, debe responder a las circunstancias específicas de cada territorio (perfil productivo, características medioambientales, problemática social, laboral y cultural, etc.). De ahí la necesidad de que la creación de tales mercados de factores o construcción del “entorno innovador” deba ser, esencialmente, resultado de un proceso de concertación estratégica de actores locales y de una eficiente vinculación de los diferentes niveles de las administraciones públicas territoriales (central, provincial y municipal).

Las grandes empresas pueden costear los servicios de desarrollo empresarial, bien interiorizando dentro de ellas la producción de los mismos, o bien subcontratándolos fuera. Pero la mayoría del tejido empresarial, compuesto por microempresas y pymes, no puede producir ni adquirir aisladamente tales servicios especializados. Por ello se hace precisa una *política activa desde la oferta*, orientada por la demanda existente de los requerimientos productivos y de gestión empresarial en cada ámbito territorial, la cual exige una actuación dirigida a la animación local y construcción de espacios e instituciones que concierten las diferentes estrategias de desarrollo económico local. Ante tales exigencias no cabe, por tanto, una actitud pasiva, ni tampoco limitada a un buen manejo de la política macroeconómica o al logro de un buen comportamiento de las exportaciones de productos primarios, siendo obligado dar respuestas adecuadas en el nivel *microeconómico* (de la actividad productiva y empresarial), así como intermediar desde el nivel *mesoeconómico* para el diseño de políticas e instrumentos y, sobre todo, para impulsar la creación de la institucionalidad local para el desarrollo económico de forma concertada con los diferentes actores sociales territoriales. Adicionalmente, el desarrollo exige también alentar la capacidad social de concertación estratégica entre actores sociales en el nivel *metaeconómico* a fin de dotar a dicha estrategia de una orientación integrada y actuar también en el cambio de los valores culturales para asegurar la creatividad y el emprendimiento en los diferentes ámbitos locales (**Esquema 2.6**).

ESQUEMA 2.6



Como es bien conocido, la reestructuración económica exige nuevas formas de acumulación de capital que busquen mayor flexibilidad, tanto en la capacidad de adaptación de los procesos de producción y gestión empresarial ante condiciones de cambio incesantes y escenarios de mayor incertidumbre, como en los mercados de trabajo, a fin de facilitar la cualificación de los recursos humanos a las nuevas circunstancias y exigencias productivas en cada territorio. Una interpretación simplista y conservadora de dicha exigencia de “flexibilidad”, reduce ésta a la precarización de las relaciones laborales, intentando lograr mayores márgenes de beneficios a costa de la reducción salarial, en lugar de tratar de incrementar las ganancias brutas empresariales mediante la búsqueda de mecanismos de competitividad a través de la innovación, la diferenciación y calidad del producto o del servicio, esto es, a través de ventajas competitivas dinámicas basadas en el recurso humano cualificado y el fomento del trabajo decente con un claro compromiso con la dimensión de género.

Las exigencias del nuevo modelo de acumulación plantean una apuesta orientada por el acceso a la información estratégica y el conocimiento, lo cual obliga a dar prioridad a la calidad de los recursos humanos y las condiciones de involucramiento de los mismos en los procesos productivos, circunstancia ésta que es inimaginable en condiciones de precarización de las relaciones laborales y sobreexplotación de niños o mujeres. En todo caso, las decisiones de inversión productiva y el surgimiento de nuevas empresas, o la readaptación de empresas antiguas, están condicionados

por la existencia o no de economías externas en los territorios respectivos, favorecedoras de la transformación de los sistemas productivos locales.

Como sabemos, en el modelo de acumulación flexible o “posfordista”, el óptimo de eficiencia en la organización empresarial no se basa, como en el pasado, en la interiorización dentro de la empresa de las diferentes actividades sustantivas de la producción (dirección, diseño, administración, contabilidad, fabricación, marketing, ventas, etc.), sino que está vinculado a la cooperación interempresarial y la subcontratación de empresas, a fin de asegurar, mediante un funcionamiento en *redes de empresas*, los diferentes servicios que bajo el modelo fordista se alcanzaban al interior de la firma (Casalet, 1997). De ahí la necesidad de asegurar territorialmente la existencia de tales “externalidades positivas” o economías externas (de información empresarial, recursos humanos cualificados, servicios tecnológicos especializados, etc.) disponibles en el entorno local donde las empresas se ubican. En otras palabras, la construcción adecuada de “entornos innovadores territoriales”, como se ha insistido, constituye un elemento clave para el logro de la productividad y la competitividad empresarial y, como tal, se afirma que el “territorio” debe ser considerado como un importante “actor” de la *competitividad sistémica territorial*.

Descentralización y desarrollo económico local

La descentralización de competencias a las Administraciones Locales suele estimular iniciativas nuevas por parte de los actores territoriales acerca de la mejor utilización del potencial de recursos de desarrollo local. Cuando los gobernantes territoriales son elegidos democráticamente, la presión es superior, aunque sólo sea por el hecho de que los mismos deben responder a sus respectivos electorados para solicitar el voto. Es así como el avance y contenido de los diferentes procesos de *descentralización* y *democratización*, constituyen elementos que facilitan la liberación de potencialidades de desarrollo económico local. Ello depende, naturalmente, de los contenidos sustantivos que se den a los procesos de *descentralización*. Años atrás, la descentralización fue visualizada como un medio para disminuir el peso del Estado. Posteriormente, tal proceso se limitó al intento de mejorar la cualificación de los responsables gubernamentales en las instancias descentralizadas de la función pública, esencialmente para lograr una adecuada gestión de los recursos financieros transferidos. En ambos casos, la potencialidad de la descentralización es limitada, ya que de lo que se trata esencialmente es de incorporar nuevos papeles y cometidos a los gestores públicos subnacionales como animadores de iniciativas concertadas localmente para incrementar la utilización de los recursos potenciales de desarrollo económico.

Así pues, no es la liquidación del Estado, como el fundamentalismo conservador ha propugnado durante estos años, sino su redefinición más eficiente. Tampoco se trata tan sólo de formar eficientes gestores públicos -lo que es muy importante-, sino de incorporar nuevos roles a los mismos como actores dinamizadores de la transformación productiva en cada territorio. Asimismo, la experiencia muestra que, mientras la Administración Central suele dar prioridad al control de los grandes equilibrios macroeconómicos (inflación, déficit público, déficit de la balanza de pagos), las Administraciones subnacionales (municipales y provinciales) pueden atender más eficientemente a los problemas existentes en el nivel microeconómico de las

transformaciones productiva y empresarial y la generación de empleo en cada ámbito territorial. De esta forma, el “territorio” forma parte sustancial del proceso de desarrollo de un país, siendo las Administraciones municipales y provinciales actores importantes en el mismo, y protagonistas activos en la definición de líneas sustantivas de política económica, la cual deja de ser, de este modo, monopolio exclusivo de la Administración Central del Estado. Esta manera de concebir el desarrollo supera, por tanto, la clásica concepción del mismo contenida en el enfoque centralista y macroeconómico, en el cual no suelen estar presentes los actores sociales (que son sustituidos por simples agregados promedio), ni el territorio socialmente organizado, que es reemplazado por un mero espacio homogéneo o referencia geográfica, pero nunca como un actor social relevante.

El predominio del enfoque centralista en las concepciones tradicionales de la economía convencional se refleja también en la recogida de estadísticas socioeconómicas basadas en la suposición de homogeneidad del Estado, lo cual hace a este tipo de estadísticas de resultados agregados de escasa utilidad para la actuación en términos de desarrollo económico local. La exigencia de la descentralización conlleva, por tanto, la necesidad de dotarse de indicadores socioeconómicos territoriales, así como incorporar la información sobre las diferentes capacidades o potencialidades de desarrollo de cada territorio, a fin de trascender los enfoques simplificadores del crecimiento económico, tal y como éste es visualizado desde la perspectiva económica tradicional y la visión centralista del Estado.

Evidentemente, todo esto supone introducir, al nivel más general, una lógica de funcionamiento que desplace los anteriores enfoques centralistas por un diseño descentralizado de las políticas públicas, las cuales deben dotarse de mayor grado de horizontalidad, selectividad, territorialidad y capacidad de concertación con los actores sociales (**Esquema 2.7**).

En lugar de dictarse de forma vertical desde el nivel central del Estado, bajo la suposición de un espacio homogéneo y con una lógica funcional y sectorial, las políticas deben poseer un carácter horizontal y territorial, orientándose principalmente a crear oportunidades y entornos favorables a los emprendimientos innovadores en cada territorio. El tipo de políticas debe introducir, por consiguiente, la necesaria selectividad, según la contextualización necesaria a cada ámbito territorial. Y, asimismo, en lugar de pensar la economía como un conjunto de sectores, se requiere concebirla también como un conjunto de economías locales, lo que obliga a considerar a los diferentes actores territoriales, a fin de lograr eficientes acuerdos de concertación para el desarrollo económico local y el empleo.

ESQUEMA 2.7 RASGOS DIFERENCIALES DE LAS POLÍTICAS DESCENTRALIZADAS	
DISEÑO DESCENTRALIZADO DE POLÍTICAS	DISEÑO CENTRALISTA DE POLÍTICAS
<ul style="list-style-type: none"> • HORIZONTALIDAD (Políticas de apoyo indirectas, orientadas de forma integral a crear oportunidades para emprendimientos innovadores) • SELECTIVIDAD (Se definen según los diferentes perfiles productivos de cada territorio) • TERRITORIALIDAD (Piensan la economía nacional como un conjunto de economías territoriales, y no solamente como un conjunto de sectores económicos) • CONCERTACION (Elaboración de las políticas conjuntamente con los diferentes actores sociales) 	<ul style="list-style-type: none"> • VERTICALIDAD (Se dictan desde el nivel central del Estado, normalmente bajo una lógica sectorial y no suelen ser fruto de la concertación de actores) • GENERALIDAD (Se suponen válidas para cualquier espacio geográfico) • FUNCIONAL/SECTORIAL (Piensan en una economía nacional compuesta de sectores)

El éxito del desarrollo económico local, y del desarrollo en general requiere, pues, de la participación de los actores (públicos y privados) interesados en las diferentes iniciativas locales y en el diseño, formulación y ejecución de las distintas líneas de actuación. Por ello, es necesaria la construcción de institucionalidad (organizaciones, normas y reglas de conducta entre actores, confianza mutua) apropiada para el desarrollo local, lo cual forma parte del nivel intermedio o “mesoeconómico”.

Este *nivel mesoeconómico* concreta el ejercicio de concertación estratégica entre los diferentes actores territoriales, así como el pacto social consiguiente entre los mismos, orientado a la construcción de entornos innovadores locales, los cuales pueden tener formas diferentes en cada caso, según la problemática más destacada o urgente, o según el perfil productivo y empresarial territorial. En todo caso, las “mejores prácticas” existentes a nivel internacional muestran un universo interesante de “Agencias de Desarrollo Local o Regional”, “Centros de Empresa e Innovación”, “Institutos Tecnológicos”, “Observatorios Locales de Empleo”, entre otras figuras, que tratan de apoyar a las microempresas y pequeñas y medianas empresas locales, dando cuenta con ello del distinto grado en que puede concretarse dicha construcción o “acondicionamiento” del territorio para el desarrollo económico local.

Sin ese ejercicio de construcción social del entorno innovador territorial no es posible pensar en la transformación de los diferentes sistemas productivos locales, compuestos mayoritariamente por microempresas y Pymes, esto es, un tejido empresarial que, como se

ha señalado, tiene grandes dificultades para acceder localmente a los servicios de desarrollo empresarial, ni tampoco dispone de líneas de financiación o capital riesgo adecuadas, ni de infraestructuras especializadas o marcos regulatorios (legislación, normativas, etc.) pensados para dichos emprendimientos productivos.

Las políticas de reforma estructural han tendido a mejorar el funcionamiento de los mercados, suprimiendo obstáculos y rigideces derivadas del sistema de regulación estatista centralizador del pasado. Algunas versiones simplistas -pero bien asentadas- de este tipo de políticas, han propugnado el desmantelamiento del Estado (o las ventajas del “Estado mínimo”), cuando en realidad de lo que se trata es de su reinención y asunción de nuevos roles para asegurar mayor eficiencia y flexibilidad de funcionamiento, incorporando nuevas formas de organización alejadas del burocratismo y cercanas al territorio, en un contexto radicalmente distinto, que obliga a adaptaciones sociales e institucionales en los procesos de regulación.

La adaptación a los cambios permanentes y profundos de la actual fase de transición estructural requiere, pues, esfuerzos importantes por parte de todos los actores sociales, esto es, no solamente de las empresas (y, en general, los protagonistas de la organización de la producción) y de las Administraciones Públicas, sino del conjunto de organizaciones privadas, públicas o del sector solidario. El problema radica en que las políticas ortodoxas de ajuste estructural han dado absoluta prioridad a la búsqueda de la estabilidad macroeconómica, tratando de mantener los principales equilibrios básicos de carácter monetario, y orientando las respectivas economías hacia los mercados internacionales, suponiendo que con ello se aseguraba el desarrollo económico. Estos programas no han estado exentos de un excesivo e innecesario fundamentalismo acerca de la necesidad de reducir el Estado a un nivel mínimo, y proceder a la *privatización* extensiva de actividades e instituciones, en la simplista suposición de que el sector privado constituye siempre un actor y un ámbito más eficiente que la instancia pública. En realidad, no siempre es así. La desregulación y la privatización no constituyen ningún seguro para lograr criterios de eficiencia y calidad en la prestación de servicios o en la producción de bienes. Tampoco es suficiente aludir a la necesaria apertura externa (por lo demás un dato de la actuación situación internacional) pensando en que el crecimiento de las exportaciones o la llegada de inversiones extranjeras pueden llevar a cabo las innovaciones internas que requiere todo proceso de desarrollo económico.

2.5. El surgimiento de las iniciativas de desarrollo económico local como respuesta a las exigencias del cambio estructural

Los procesos de reforma estructural no han estado, ni están, pues, exentos de la presencia de ideologías y mitificaciones que en poco ayudan a identificar los verdaderos retos y exigencias de adaptación de actividades económicas, empresas, organizaciones e instituciones públicas y privadas, en general. También conviene insistir en que el funcionamiento de la actividad empresarial no se realiza en el vacío, sino que se encuentra en un determinado territorio o localización geográfica, dentro de un conjunto determinado de eslabonamientos productivos “hacia atrás” (con proveedores de insumos) y “hacia delante” (con clientes y mercados), tal como señalaba Hirschman (1958). En otras palabras, se hace preciso identificar la localización de la empresa, tanto en su territorio concreto, como en su “cluster” o agrupamiento de empresas respectivo.

La eficiencia productiva no depende, pues, tan sólo de lo que ocurra al interior de la empresa, en términos de su reorganización inteligente. También es resultado de la dotación, orientación y calidad de las infraestructuras básicas; de la oferta de los servicios de desarrollo empresarial en su entorno territorial; y de la eficiencia alcanzada en el conjunto de relaciones y redes existentes en el “cluster” al que pertenece dicha empresa. Así pues, las empresas no protagonizan en solitario la pugna competitiva en los mercados, sino que también “compiten”, por decirlo de alguna forma, el entorno territorial e institucional en el que dichas empresas se encuentran, el cual explica también, de forma decisiva, la eficiencia productiva y competitividad empresarial. La existencia de recursos humanos cualificados, la vinculación del sistema de educación y capacitación con el perfil productivo de cada territorio, el acceso a líneas apropiadas de financiamiento para las microempresas y pequeñas y medianas empresas, la disponibilidad de servicios empresariales avanzados que permitan disponer de la información de mercados y tecnologías, líneas de comercialización y cooperación entre empresas, entre otros, son aspectos de un mercado de factores estratégicos que hay que construir territorialmente, en un esfuerzo conjunto de toda la sociedad, a través de la **concertación estratégica público-privada**, para lograr disponer de entornos innovadores en los ámbitos locales.

Insistir, por tanto, en el maniqueísmo que contrapone las esferas privada y pública, no es -como se aprecia- un camino inteligente. Una sociedad se organiza colectivamente con eficiencia, o no lo hace. Pero ello es, en esencia, una tarea colectiva o ejercicio sistémico que requiere instancias de concertación entre actores y mecanismos institucionales de organización económica en cada territorio concreto. La superación de las rigideces y burocratismo del viejo aparato estatal no radica, pues, en el abandono de las instancias de regulación en manos de un sector privado empresarial cuya finalidad última, el máximo lucro, no puede ser el único criterio organizador de las sociedades. Por otra parte, tras años de aplicación de reformas macroeconómicas, dichas políticas -pese a lograr en algunos casos un mayor control de los equilibrios básicos- no parecen ser suficientes para asegurar la innovación tecnológica y de gestión del tejido productivo y empresarial, mayoritariamente compuesto por microempresas y pequeñas y medianas empresas; para incrementar el empleo productivo y mejorar la calidad de los recursos humanos y las relaciones laborales; para prevenir la degradación del medioambiente; para difundir el crecimiento económico de forma más equilibrada en los diferentes territorios; y, en suma, para mejorar el nivel de vida y desarrollo humano del conjunto de la población.

No se cuestiona aquí la necesidad de continuar con las reformas orientadas a garantizar la estabilidad macroeconómica y el funcionamiento de los mercados; pero el ajuste estructural no puede limitarse a eso. Se requiere acompañar esos esfuerzos con otro conjunto de políticas de nivel microeconómico, así como de adaptaciones socioinstitucionales desde el nivel mesoeconómico (o intermedio), a fin de estimular la creación de espacios de concertación estratégica de actores públicos y privados, para la construcción de “entornos innovadores” en cada territorio, capaces de encarar los retos del cambio estructural de forma eficiente.

Es en este contexto en el que han ido surgiendo a lo largo de estas últimas décadas en los países desarrollados un conjunto diverso de *iniciativas locales de desarrollo*, tratando de generar actividades, empresas, o nuevos empleos mediante:

- El estímulo de la innovación creativa y los emprendimientos empresariales, a fin de facilitar con una decidida política desde la oferta, los necesarios microajustes en la actividad productiva local.
- La organización de redes de interdependencia entre empresas y actividades ligadas a los mercados.
- El impulso de la diversificación productiva basada en la diferenciación y calidad de productos y procesos productivos, así como en la mejor identificación de la segmentación de la demanda y la emergencia de nuevas necesidades y mercados.
- La valorización de los recursos endógenos existentes en cada territorio.
- La búsqueda de nuevas fuentes de empleo, dejando de lado el supuesto tradicional que vincula la solución de los problemas del desempleo o el subempleo a la recuperación del crecimiento económico.

Este último supuesto, que subordina las políticas de empleo a las de crecimiento económico, es cuestionado por la incesante incorporación de innovaciones tecnológicas y de gestión, fuertemente ahorradoras de mano de obra, capaces de generar crecimiento económico y desempleo neto al mismo tiempo.

Las iniciativas locales de desarrollo son, pues, múltiples y diversas, y han sido alentadas desde diferentes territorios subnacionales (regionales o locales), sin demasiados apoyos por parte de los gobiernos centrales. El hecho de que aún hoy no estén plenamente reconocidas en las estrategias nacionales de desarrollo, como parte de los esfuerzos “flexibles” del ajuste ante el cambio estructural, disminuye su potencialidad transformadora y de desarrollo. La recurrente simplificación macroeconómica y el habitual enfoque sectorial de la economía nacional no invitan, precisamente, a esta visión más novedosa, en la cual la economía nacional se contempla no sólo como un conjunto de sectores, sino -también- como un conjunto de sistemas económicos locales. En todo caso, el núcleo propositivo básico de este conjunto de iniciativas locales de desarrollo subraya la necesidad de acompañar los esfuerzos del ajuste macroeconómico con este tipo de *ajustes flexibles* desde los diferentes ámbitos territoriales, tratando de definir apropiadamente, esto es, en su propio contexto, las actividades de innovación tecnológica y de gestión, así como la necesaria cualificación de recursos humanos, según el perfil específico de las actividades productivas y el tejido empresarial de cada territorio. Esto implica subrayar la innovación y la capacidad propia de desarrollo local, más que las modalidades de redistribución, desde el nivel central. Por eso, la *descentralización* constituye una herramienta indispensable en este proceso, al otorgar competencias, recursos y responsabilidades a las diferentes instancias territoriales.

Ello supone también la movilización de los actores sociales territoriales implicados en los procesos de desarrollo local, a fin de construir los *sistemas de información empresarial* pertinentes en cada territorio; mejorar la calidad y orientación de las infraestructuras básicas; la coordinación de los instrumentos de fomento para microempresas y pequeñas y medianas empresas; el acceso a líneas de financiamiento para este colectivo de empresas de pequeña

dimensión y; en suma, para crear la institucionalidad apropiada para el desarrollo territorial, como resultado de la concertación estratégica del conjunto de la sociedad local.

La gestión de las iniciativas de desarrollo local exige, sobre todo, una nueva mentalidad alejada de la *lógica del subsidio* y de la pasiva espera a que los poderes públicos, la inversión extranjera o la cooperación internacional aporten las soluciones. Por el contrario, se subraya la importancia de que la gente actúe por ella misma desde sus propios territorios, a través de la movilización de los diferentes actores y organismos, tanto públicos como privados. De ahí que el fortalecimiento de las células básicas de organización de la ciudadanía, esto es, las municipalidades, sea tan importante desde esta perspectiva. Se hace necesario, por tanto, superar la frecuente identificación de las actuaciones de ámbito local o territorial como políticas marginales o asistenciales, cuando se evidencia la necesidad de contemplarlas desde la misma lógica de desarrollo económico, tratando de articularlas mejor con las reformas estructurales que deben emprenderse, a fin de complementar la eficacia de las mismas.

En otras palabras, si los retos principales del *cambio estructural* residen en asegurar la innovación tecnológica y de gestión del tejido productivo y empresarial existentes, el cual está compuesto mayoritariamente de microempresas y pequeñas y medianas empresas, la inserción de sólo algunos segmentos de actividades productivas al núcleo globalizado de la economía mundial, no resulta suficiente para difundir aquellas innovaciones tecnológicas y sociales. De ahí que sea preciso acompañar los esfuerzos del ajuste macroeconómico y la identificación de “nichos internacionales” de mercado, con políticas de corte territorial orientadas a estos objetivos de transformación productiva de los sistemas locales de empresas. Por eso es que en la denominada “era de la globalización” sea tan importante trabajar desde “lo local”. El territorio no puede, pues, confundirse ni simplificarse con la visión de un espacio homogéneo que incorpora la macroeconomía convencional. El territorio es un actor decisivo de desarrollo, sin el cual no es posible dar respuestas completas ni eficientes al cambio estructural, en esta fase histórica de transición tecnológica, social e institucional.

Como es conocido, las dimensiones del cambio estructural son múltiples (tecnológica, económica, social, laboral) y exigen igualmente adaptaciones en diferentes planos o niveles, tales como el económico, social, institucional y político. En realidad, los cambios estructurales ponen a prueba la capacidad de las economías, las instituciones y el conjunto de actores sociales, para adaptarse a las nuevas circunstancias y condicionantes, tratando de buscar nuevas oportunidades para el despliegue de sus recursos y potencialidades. Las políticas públicas tratan de reforzar esos procesos de adaptación estructural proponiendo acciones dirigidas a mejorar:

- El funcionamiento de los mercados de factores (recursos naturales, capital, recursos humanos, tecnología), a fin de incrementar la productividad.
- La competitividad en los mercados de productos y en los diferentes territorios.
- La eficacia y eficiencia del sector público, mediante el impulso de la reforma del Estado y del conjunto de las Administraciones Públicas.
- La comprensión de la importancia de preservar el capital natural, evitando la degradación del mismo y aprovechando sus características de calidad y diferenciación como un activo de desarrollo local.

Estas políticas tienen una expresión sectorial, pero deben coordinarse territorialmente, a fin de identificar adecuadamente los problemas concretos del tejido empresarial existente en cada ámbito local, el cual está compuesto mayoritariamente por microempresas y pequeñas y medianas empresas, que deben ser, por tanto, objeto de atención preferente, a fin de asegurar similares condiciones de competitividad frente a la gran empresa, y tratar de buscar igualmente la mayor difusión territorial del crecimiento económico y la generación de empleo e ingreso.

A nivel sectorial los cambios implican una reestructuración de actividades “maduras” (industria metalúrgica, industria textil, construcción naval, entre otras) en las cuales la aparición de nuevos competidores basados en salarios más bajos obliga a la búsqueda de nuevas trayectorias o procesos productivos, diferenciación de productos incorporando mejor diseño o calidad, u otras alternativas resultantes de la agregación de mayor conocimiento de tecnologías, mercados y métodos más eficientes y flexibles de organización y gestión empresarial. Junto a este cuestionamiento de los sectores maduros o “sensibles”, han ido surgiendo también otros sectores de tecnología avanzada en los campos de las telecomunicaciones, informática, biotecnología, nuevos materiales, y energías renovables, entre otros.

Los procesos de reconversión de los sectores maduros conllevan despidos de mano de obra, principalmente la de menor cualificación, la cual no suele estar en condiciones de ocupar los nuevos empleos surgidos en las actividades de tecnología más compleja, razón por la cual los esfuerzos de capacitación de recursos humanos constituyen un componente crucial de este proceso de adaptación estructural. Igualmente, el ritmo de destrucción de empleos parece superar la capacidad de creación de nuevos puestos de trabajo, con el resultado final de una tendencia neta de aumento del desempleo estructural, lo cual ayuda a explicar el debilitamiento de las organizaciones sindicales.

Como se señaló anteriormente, los cambios estructurales han sido acompañados (y ciertamente alentados) por la aceleración del proceso de globalización de la economía mundial. Por su parte, las reformas económicas han reducido obstáculos a la competencia y a la inversión extranjera de forma más efectiva que lo que han colaborado a reducir las barreras no arancelarias, las cuales siguen impidiendo, en gran medida, el acceso a los mercados de los países desarrollados a productos decisivos en las exportaciones de países en desarrollo.

En las últimas décadas la inversión extranjera ha crecido de manera considerable entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), reforzando además, los intercambios entre grandes empresas y en el propio seno de las mismas a través de los denominados “flujos intrafirma”. Esta globalización de actividades en los principales bloques de países desarrollados y en las grandes empresas constituye una generación creciente de riqueza producida y distribuida a través de un sistema de redes de empresas vinculadas a ese núcleo globalizado. Conviene no olvidar, sin embargo, que ello afecta, sin embargo, a sólo una parte de la producción mundial, ya que -como antes se señaló- la gran mayoría de la producción mundial sigue desenvolviéndose en mercados internos.

A pesar de ello, todos los procesos de globalización, liberalización, desregulación y despliegue de alianzas estratégicas entre grandes empresas, junto a los retos ya citados del cambio estructural en la actual fase de transición tecnológica, conllevan conjuntamente a un contexto de mayor exposición de los diferentes sistemas productivos locales. Dicho de otra forma, la tensión competitiva internacional introduce también progresivamente mayores exigencias en todos los mercados locales y territorios. Los procesos de adaptación estructural y de globalización exponen a mayores exigencias de eficiencia productiva y competitividad no sólo a las actividades industriales, sino al conjunto de la economía, ya se trate del ámbito rural o urbano, ya sea en los sectores agropecuario, pesquero, industrial o de servicios.

Así pues, para lograr la eficiencia productiva y competitividad es crucial mantener la tensión por la **innovación**, lo cual es un ejercicio que no sólo compete a las empresas, sino a las relaciones de las empresas entre sí y, sobre todo, a las relaciones de las empresas con su propio entorno territorial desde el que se construyen las ventajas competitivas dinámicas. Si esto es válido para todo tipo de empresas, lo es mucho más para las microempresas y pequeñas y medianas empresas, las cuales por sí solas no pueden acceder a los servicios de desarrollo empresarial que requieren hoy los procesos de innovación productiva y de gestión. Sólo de esta forma las microempresas y Pymes podrán desplegar **redes locales** con proveedores y clientes, así como con entidades de consultoría, capacitación, u otras, a fin de captar las externalidades derivadas de la **asociatividad**, la **proximidad territorial**, las **economías de aglomeración**, y las derivadas de las relaciones entre socios y colaboradores en el territorio, reduciendo con todo ello los niveles de incertidumbre y los **costes de transacción**.

El territorio y el medio local se convierten, de este modo, en lugar de estímulo de innovaciones y de amplificación de informaciones, actuando como un “actor” suministrador de recursos estratégicos y **externalidades positivas** para la eficiencia productiva y la competitividad empresarial. Entre los factores estratégicos para la construcción de estos entornos innovadores territoriales podemos diferenciar los de naturaleza tangible, tales como la disponibilidad de suelo industrial o parques empresariales, la naturaleza de los productos y procesos productivos, el medioambiente y las infraestructuras físicas, entre otros. Pero hay también factores de naturaleza **intangible**, los cuales dependen de la capacidad de los empresarios y de los actores locales en general, tanto públicos como privados, para crear o mantener las condiciones e institucionalidad apropiadas para el fomento de las innovaciones productivas y de gestión, a través del despliegue de acuerdos de concertación estratégica y su concreción en instituciones de desarrollo local. Estos componentes intangibles de “capital social” son determinantes en el éxito de las iniciativas de desarrollo económico local.

Todos estos procesos de “destrucción creadora” de actividades económicas locales han existido siempre, aunque en el momento actual se producen de forma más radical y acelerada, afectando a amplios colectivos de población y territorios, con impactos mayores en términos de desempleo, tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados. Por supuesto, la intensidad de tales impactos es diferente en unos casos y otros, dependiendo del perfil productivo territorial, de si se trata de un medio rural o urbano, u otras características específicas.

En el *medio urbano*, con diferencias notables según los distintos tipos de ciudades, estos cambios estructurales afectan a la propia evolución de las mismas, ya que en ellas se reflejan, entre otros, los procesos de desindustrialización, o la inmigración procedente de la crisis del medio rural, con el declive de algunos barrios y el incremento de problemas urbanos; junto al crecimiento en otras áreas urbanas en las que se concentran los servicios financieros, los servicios de desarrollo empresarial, o las zonas residenciales para los grupos de alto ingreso. Se da así, simultáneamente, la coexistencia de economías externas derivadas de la aglomeración de actividades del “terciario avanzado”, que se concentra en algunas áreas de las ciudades medias y grandes, junto a deseconomías debidas a la aglomeración urbana, con incremento de problemas y violencia social, degradación del medioambiente e inseguridad ciudadana.

En el *medio rural* el panorama es algo diferente, ya que en él la crisis de la agricultura tradicional; la temporalidad de los trabajos agrícolas; la despoblación ocasionada por la emigración (sobre todo de los contingentes más jóvenes) a las ciudades; el déficit de infraestructuras básicas y de servicios personales y empresariales; o el deterioro del medioambiente por el uso reiterado de prácticas de cultivo inapropiadas o por la deforestación son, entre otros, problemas que sitúan las posibilidades de gestión municipal o provincial ante escenarios más adversos. Junto a ello existen, no obstante, algunas potencialidades vinculadas a la mayor valorización social del espacio rural desde el punto de vista de la producción de los bienes ambientales; así como a las posibilidades de diversificación productiva a partir de actividades de origen agrícola, ganadero o forestal; la potenciación de la artesanía o la pesca artesanal; las diversas opciones de turismo rural o ecológico que, entre otras alternativas, deben contemplarse en el impulso del desarrollo económico local en el medio rural, el cual no es sólo escenario de la actividad agraria, como puede advertirse.

Las posibilidades hoy día mucho mayores que ofrecen las nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones, ya sea mediante los modernos Sistemas de Información Geográfica (SIG) o para superar algunas de las dificultades de la mayor distancia, deben ser orientadas a indagar nuevas oportunidades de diversificación productiva y de generación de empleo e ingreso en el ámbito rural, a fin de lograr mantener la población de forma más equilibrada en el territorio, lo cual es, además, necesario desde el punto de vista del desarrollo sustentable ambientalmente.

Así pues, los impactos del ajuste estructural son muy diferentes en los distintos territorios. En algunos casos encontramos la crisis de sectores industriales maduros, como la siderurgia, metalmecánica, construcción naval, química básica, o sector textil, entre otros; ante lo cual la gestión del desarrollo económico local debe enfrentar problemas de reconversión industrial y reciclaje de recursos humanos, lo cual requiere, por lo general, apoyos sustantivos desde las esferas de la administración pública. De otro lado, encontramos también economías locales que pueden aprovechar las nuevas oportunidades creadas por las tendencias de dinamismo existentes en el contexto global (como es el caso de territorios situados en los nuevos corredores de comercio o turismo internacional, o en la cercanía de las áreas metropolitanas dinámicas), casos en los que deben gestionarse problemas de crecimiento y presencia de inversiones foráneas, a fin de articularlas en mayor medida con las actividades productivas y los recursos locales. También pueden darse situaciones mixtas, que combinen en algunos territorios ambas situaciones de declive de algunos sectores junto a la emergencia de nuevas oportunidades.

Como se ha señalado, en las últimas décadas han ido emergiendo iniciativas locales de desarrollo que constituyen, en la práctica, ejercicios de adaptación flexible a las nuevas y mayores exigencias y dificultades de la reestructuración o ajuste estructural, y que se caracterizan por el intento decidido de buscar un mayor aprovechamiento de los recursos endógenos a través de la mejor articulación en red de los diferentes actores socioeconómicos locales (empresas, universidades, municipalidades, centros tecnológicos, entidades de consultoría, entidades financieras, etc.), a fin de incorporar mayores contenidos de “intangibles” en el valor agregado de conocimientos concretos en la actividad productiva y la gestión empresarial, ya sea mediante la mejor vinculación entre los sistemas de educación y capacitación de recursos humanos con el perfil del sistema productivo local, la mejora de la comercialización, la incorporación de diseño y calidad en los productos, etc.

La construcción de entornos innovadores territoriales mediante una política combinada de fortalecimiento de las Administraciones Locales (gobiernos provinciales e intendencias municipales) y el fomento de las microempresas y pequeñas y medianas empresas son, pues, ejes estratégicos fundamentales de las iniciativas de desarrollo económico local, en las cuales la decisión y lucidez de los responsables locales y regionales es un aspecto crucial. Estas iniciativas de desarrollo local en los países desarrollados muestran una diversidad de trayectorias y de formas de organización de la producción y los mercados, pero tienen, no obstante, muchos rasgos comunes que conviene reseñar:

- Un territorio de referencia con una cierta homogeneidad, donde operan redes de actores con comportamientos identificables e independencia de decisión, y donde funciona un aprendizaje dinámico que permite a los actores locales modificar sus comportamientos a las nuevas situaciones, tratando de buscar soluciones apropiadas.
- Modos de coordinación institucional más o menos formalizados, así como recursos de cooperación y de intercambio entre empresas locales, combinando a la vez relaciones de asociatividad y de mercado.
- Una actitud social favorable ante la innovación tecnológica, así como capacidades específicas para la misma, dentro de una cultura local de desarrollo capaz de producir sinergias locales y aprovechar impulsos externos favorables.
- Dotación de factores de producción intangibles, tales como el “saber-hacer”, la existencia de centros de investigación y desarrollo (I+D) próximos a los núcleos empresariales decisivos, la promoción de cultura emprendedora local, los cuales constituyen la base de las ventajas competitivas dinámicas y de la generación de externalidades positivas y de efectos de proximidad favorables a la innovación productiva y empresarial.
- Un mercado de trabajo local transparente y dinámico, capaz de proporcionar señales claras y rápidas para asegurar permanentemente el suministro de información para la cualificación de los recursos humanos y el diseño de itinerarios personales para el empleo; y una mano de obra móvil, especializada y polivalente, abierta a la innovación y al espíritu emprendedor.

- La existencia de organismos de desarrollo local resultado de la concertación público-privada de actores territoriales, los cuales implementan los acuerdos por el desarrollo y el empleo a nivel local, y son respaldados por autoridades locales dinámicas y lúcidas respecto a su importante función como catalizadoras y animadoras de tales iniciativas.

En algunos casos estas iniciativas innovadoras descansan en redes de pequeñas y medianas empresas, pero en otras ocasiones suelen coexistir con la presencia de grandes empresas, las cuales pueden subcontratar localmente algunas actividades sustantivas de la base económica y mercado de trabajo local. Tampoco faltan situaciones donde la lógica funcional y sectorial de la gran empresa domina toda la escena, imponiendo su propio ritmo al conjunto de la economía local, o bien se sitúa en ella a modo de “enclave”, con limitados o reducidos efectos de difusión tecnológica o de empleo hacia el resto de las actividades económicas locales.

Como vemos, las nuevas exigencias de la actual fase de reestructuración o ajuste estructural, unidas a los impactos derivados del despliegue de los procesos de globalización económica internacional (los cuales poseen también su impacto y oportunidades a nivel territorial), genera un conjunto de situaciones a nivel local bien complejo y diferenciado. Es por ello que no es posible dar respuestas eficientes en términos de políticas de desarrollo ante tan diversas situaciones económicas desde una mirada centralista o sectorial. En su lugar se requiere un diseño de políticas en el que las Administraciones Públicas (provinciales y municipales) intervengan como actores decisivos en el ejercicio de concertación de actores públicos y privados para hacer frente a las diferentes situaciones.

Vemos, en suma, que el desarrollo no se difunde por una sola vía, esto es, la basada en la gran empresa, la producción a gran escala y la gran concentración urbana, sino que también se despliega por otras vías más “difusas”, a través de diversas iniciativas basadas en sistemas locales de empresas o “distritos”, los cuales muestran también su eficiencia en la organización productiva, al tiempo que indican cómo desde los territorios es posible impulsar y protagonizar políticas de desarrollo, aún con las dificultades del actual contexto internacional.

Las *iniciativas locales de desarrollo* constituyen, pues, una respuesta de parte del sistema productivo y empresarial de algunos territorios, llevadas a cabo -por lo general- de forma concertada con diferentes agentes sociales locales, públicos y privados, ante las superiores exigencias del actual proceso de reestructuración productiva, el cual se desenvuelve en el contexto de lo que se ha denominado, con acierto, una nueva “fase de transición” (Pérez, 1986), tras el agotamiento del modelo de desarrollo fordista.

La promoción y modernización de los *sistemas productivos locales* responde, pues, a las exigencias de transformación productiva, empresarial y organizativa que, en esta fase “posfordista”, obligan a buscar formas más flexibles y eficientes en el ámbito de la acumulación del capital, de un lado, del mismo modo que el diseño de *políticas de desarrollo local* responde, de otro lado, a las necesidades de adaptación socioinstitucional y política en la esfera de la regulación. En otras palabras, el ajuste no se reduce únicamente a la reestructuración económica, ya que requiere, igualmente, las necesarias adaptaciones socioinstitucionales y reformas políticas, que implican la modernización del Estado, así como el estímulo de la participación ciudadana y el fomento de las actitudes innovadoras y creativas en la sociedad local.

Tal como señala Vázquez Barquero (1993) los sistemas productivos locales (o sistemas locales de empresas) y la política de desarrollo local pueden visualizarse como dos dimensiones del proceso actual de la reestructuración o ajuste productivo. La primera de dichas dimensiones constituye una forma territorial flexible de acumulación del capital; mientras la segunda puede interpretarse como uno de los instrumentos de regulación, cuyo éxito se debe a su mayor flexibilidad o capacidad para la coordinación de las actuaciones y la cooperación entre los diferentes actores públicos y privados territoriales.

Así pues, el viejo Estado burocrático formado durante la fase “fordista”, así como las instituciones creadas en aquel tipo de concertación social entre las cúpulas de las organizaciones estatales, empresariales, sindicales y políticas, deben dar paso a un conjunto de Administraciones Públicas descentralizadas territorialmente, así como a organizaciones apropiadas en los diversos ámbitos empresarial, sindical, político y ciudadano, a fin de alentar de forma más eficiente los procesos de *concertación estratégica* entre actores sociales en los campos esenciales del desarrollo productivo y empresarial, la organización del trabajo, y la regulación social y política en los diversos territorios al interior de cada país.

Sobre la reestructuración productiva y organizativa actual conviene subrayar también que no se trata únicamente de la existencia de retos u oportunidades sino, más bien, de exigencias que se plantean hoy a los diferentes sistemas productivos locales, en un contexto cada vez más globalizado, caracterizado por una mayor exposición externa de las diferentes economías locales, lo que implica una pugna competitiva superior en los distintos mercados, tanto internacionales como locales. Ante ello, algunos territorios (regiones, ciudades, localidades), como muestra la experiencia internacional reciente, se organizan y conciertan actuaciones dirigidas a impedir el declive de sus economías, mientras que otros territorios buscan nuevas oportunidades en los mercados.

Si el desarrollo económico es resultado del esfuerzo organizado de toda la sociedad y no puede seguir considerándose sólo como un ejercicio de planificación desde el Estado central, ni tampoco fruto de la actuación individual de las empresas, parece clara la necesidad de nuevos planteamientos más pragmáticos y menos ideologizados sobre el tema, en los cuales el territorio y el desarrollo local tengan un papel fundamental. En ello resulta crucial la reinención de la *gestión pública local*, a fin de incorporar una concepción integral de la innovación como un proceso de cambio social, institucional y cultural, en el que la concertación entre los diferentes actores sociales territoriales sustituya a los diseños fragmentarios y parciales de la anterior práctica planificadora centralista, junto a una actuación selectiva que identifique los sistemas productivos locales e incluya las políticas de desarrollo económico territorial como parte fundamental de las estrategias nacionales de desarrollo.

En este sentido, la visión de largo plazo y la consideración de los diferentes niveles de las políticas de desarrollo deben ser incorporados en la gestión pública estratégica, la cual no es únicamente exclusiva del Estado central, sino que es también competencia de las Administraciones Públicas territoriales, así como del conjunto de los actores sociales locales. El abandono de la lógica de la pasividad o el subsidio, y la incorporación de una cultura local innovadora, son componentes de este nuevo enfoque, al igual que el diseño institucional no burocrático, dotado de agilidad y eficiencia operativa.

En conclusión, entre los rasgos comunes del nuevo planteamiento del desarrollo local destacan:

- ➡ Las actividades orientadas a la promoción del potencial de desarrollo endógeno y no sólo a la captación de inversiones foráneas.
- ➡ La atención prioritaria a las pequeñas y medianas empresas y microempresas, lo cual permite introducir criterios de rentabilidad social y generación de empleo e ingreso entre la mayoría de la población, y no sólo guiarse por los estrechos criterios de la rentabilidad financiera inmediata.
- ➡ La importancia de la dimensión territorial de la política tecnológica a fin de facilitar el fomento de las potencialidades endógenas de cada zona.
- ➡ El aseguramiento de la oferta de servicios de desarrollo empresarial para las microempresas y Pymes en el entorno territorial.
- ➡ El desarrollo de redes institucionales y acuerdos de cooperación y complementariedad territoriales en la construcción del entorno innovador territorial apropiado.
- ➡ El tránsito desde el viejo estilo de gestión pública jerarquizado y burocrático al nuevo enfoque horizontal y descentralizado para asegurar la apropiación colectiva de la información estratégica y la mejor prestación de servicios mediante el acercamiento a la ciudadanía.

¹ No es mi intención desdeñar en lo más mínimo la importancia de las exportaciones en cualquier economía, sino subrayar la importancia de la producción interna ya que si las exportaciones no procuran una inversión productiva interna no son mecanismo suficiente de desarrollo nacional.

3. Las iniciativas de desarrollo local en los países desarrollados

Tipología y rasgos principales de las iniciativas de desarrollo local

En el análisis de las iniciativas locales que han ido surgiendo en diversos países desarrollados en estas dos últimas décadas como formas flexibles de adaptación al cambio estructural, cabe distinguir tres tipos diferentes, según que el objetivo principal de las mismas se haya orientado, respectivamente, a la creación de empleo, al desarrollo de nuevas empresas o al desarrollo económico local.

Desde el inicio de los años ochenta, las *iniciativas locales de empleo (ILE)* surgieron como resultado de la conjunción de esfuerzos a nivel local para encarar el creciente problema del desempleo provocado por la crisis estructural. Dichas iniciativas trataban de dar respuestas apropiadas, en cada territorio, a las circunstancias específicas del desempleo, problema éste que la aproximación desde el nivel central y las políticas macroeconómicas y sectoriales no son capaces de resolver. De esta forma, a nivel local, y con una colaboración decisiva desde las municipalidades, se fue desplegando un conjunto diverso de iniciativas orientadas a la creación de empleo; la formación de pequeñas empresas individuales o cooperativas para la realización de determinadas actividades o prestación de servicios; o la constitución de redes de ayuda en la lucha contra la exclusión social mediante la creación de actividades productivas. En otros casos se estimuló la constitución de *Observatorios locales sobre el mercado de trabajo*, así como la elaboración de bases de datos tratando de definir con la mayor precisión posible los itinerarios personales en la búsqueda de empleo en cada territorio. En algunos casos, para la puesta en marcha de estas iniciativas, se reorientaron y gestionaron directamente, desde el ámbito local, recursos proporcionados por las instancias centrales de la Administración Pública.

Las *iniciativas locales de desarrollo empresarial (IDE)* surgieron adicionalmente a las iniciativas locales de empleo, como resultado de la mayor valorización social del papel de la pequeña empresa y el reconocimiento de su importancia en la creación de empleo e ingreso y en la difusión territorial del crecimiento económico. En tal sentido, dichas iniciativas de desarrollo empresarial buscaban promover valores culturales favorables al espíritu empresarial innovador, la creatividad y la asunción del riesgo, tratando de estimular el surgimiento de empresas en grupos de población tradicionalmente alejados de estas prácticas y actitudes, como los desempleados, mujeres, jóvenes o inmigrantes. Se trataba, en lo esencial, de luchar contra la lógica de subsidio o la pasividad de estos actores sociales, a fin de estimular la necesidad de dar respuestas propias basadas en un mejor aprovechamiento de las potencialidades existentes. La puesta en marcha de redes locales o agencias de formación, de apoyo y seguimiento para la creación de empresas financiadas por programas gubernamentales o por fundaciones privadas, constituyen iniciativas de este tipo, al igual que los programas de ayuda a la creación de empleo o de pequeñas empresas por los propios desempleados.

Finalmente, las *iniciativas de desarrollo local (IDL)* suponen un paso adicional al de las anteriores iniciativas locales de empleo e iniciativas de desarrollo empresarial, las cuales resultaban insuficientes por sí mismas para provocar procesos de desarrollo dinámico a nivel local. Se trató, en este caso, de enfocar de forma más integral los diferentes problemas de la cualificación de los recursos humanos locales para el empleo y la innovación de la base productiva y tejido empresarial existentes en el ámbito local. De esta forma, las IDL vienen a coordinar y reemplazar en un cuadro coherente las iniciativas locales dispersas que habían ido surgiendo, primero, en la búsqueda de empleo y, luego, en la promoción de empresas a nivel local.

El desarrollo económico local se muestra, pues, como un proceso en el cual los actores o instituciones locales se movilizan para apoyar las diferentes acciones, tratando de crear, reforzar y preservar actividades y empleos, utilizando los medios y recursos del territorio. Además de coordinar las iniciativas anteriores por el empleo y el desarrollo empresarial, las IDL se orientan a mejorar las condiciones del entorno local, tratando de construir un ambiente territorial favorable a la actividad empresarial innovadora, dando con ello una señal clara de las apuestas territoriales por la modernización productiva y la decisión para enfrentar el cambio estructural de forma decidida.

El énfasis se pone no sólo en los indicadores habituales de resultados cuantitativos, sino, fundamentalmente, en los aspectos cualitativos y extraeconómicos (sociales, culturales y territoriales), los cuales son integrados como factores aglutinantes y facilitadores del desarrollo, en su capacidad para buscar soluciones desde el propio ámbito territorial, mediante un mejor aprovechamiento de los recursos endógenos existentes y la vinculación en red de los diferentes actores socioeconómicos locales. Se rechaza así, implícitamente, la visión habitual del desarrollo como resultado de una secuencia única de transición hacia la industrialización, la urbanización y la gran empresa, subrayando la diversidad de situaciones y estrategias de desarrollo posibles en cada territorio, según sus características específicas, recursos y potencialidades. En esta perspectiva, como se ha señalado, el territorio pasa a ser un actor decisivo de desarrollo, al constituir el referente principal del proceso y un ámbito definido de interacción y decisión para los diferentes actores sociales.

Las IDL tienen, pues, un contenido territorial en la medida que responden a problemas identificados localmente; son concebidas para alcanzar objetivos locales; y protagonizadas por actores locales; lo cual las diferencia de las actuaciones de desarrollo regional concebidas a iniciativa de los gobiernos centrales, con finalidades esencialmente redistributivas. Como vemos, uno de los rasgos específicos de las IDL es el énfasis que se pone en los procesos, la dinámica económica y social, y los comportamientos de los actores o agentes locales. De esta forma, se parte de la convicción de que las disparidades entre economías locales son reflejo de diferencias existentes en capacidades de iniciativa frente a los problemas o contexto existentes, y no se explican por las diferentes tasas de crecimiento del producto, lo cual no constituye nada más que un resultado del proceso de desarrollo.

Esta diferencia entre la *información sobre capacidades de iniciativa* (las cuales no se limitan al ámbito económico exclusivamente) e *información acerca de resultados* es crucial, ya que, por lo general, la información económica disponible tiende a referirse a los resultados del proceso y, de forma menos sistemática y precisa, a las capacidades de iniciativa y características explicativas del proceso mismo de desarrollo local, sus recursos, actores y potencialidades.

Ello obliga a las IDL a abordar desde el inicio una decidida concentración de esfuerzos y recursos humanos para cubrir esta laguna informativa, ya que sin una precisa identificación de la problemática económica territorial y sus potencialidades no resulta posible decidir los instrumentos y políticas apropiadas. De este modo, las IDL poseen una visión más integrada y superadora de la habitual visión sectorial de la economía, al articular en el territorio los diversos planos de lo económico, social, medioambiental, cultural e institucional, tratando de dar al conjunto una coherencia mayor en la estrategia de desarrollo local.

Esta voluntad de **integración** de los diferentes aspectos económicos, sociales, culturales, institucionales y ambientales, se basa en la idea de que no es correcto deslindar las diferentes políticas, ya que todas ellas son parte de las estrategias de desarrollo, no siendo las políticas sociales o ambientales ningún coste o traba para el desarrollo económico, sino inversiones estratégicas del mismo. En efecto, la valorización del recurso humano, portador de conocimiento, es una variable decisiva de la apuesta de futuro, así como lo es, también, la elección de las opciones más sostenibles ambientalmente, a fin de preservar y valorizar el capital natural. Esta integración de diversas facetas no puede plantearse eficientemente desde una sola instancia central, y requiere una aproximación desde cada territorio o ámbito local concreto, a fin de buscar una coordinación y combinación apropiada de recursos internos y externos, movilizados principalmente por la concertación estratégica de actores territoriales, públicos y privados.

Junto a este rasgo de integración territorial de actividades e instrumentos, cabe añadir también el fomento de la **diversificación productiva** como factor de solidez de la economía local, tratando de reducir los excesivos niveles de vulnerabilidad o dependencia externa. Este esfuerzo de diversificación productiva, que debe indagarse a partir de las actividades económicas existentes y de las oportunidades nuevas que puedan plantearse de forma viable, obliga a la dotación en el entorno innovador territorial de organismos dedicados a promover estas iniciativas y posibilidades de diversificación, para lo cual las Agencias de Desarrollo Territorial, los Institutos Tecnológicos, los Centros de Empresa e Innovación, los Parques Empresariales, las Incubadoras de Empresas o los Polos Tecnológicos, pueden ser herramientas útiles como parte de un conjunto de instituciones orientadas por la estrategia territorial de desarrollo. En todo caso, es claro que las economías y sociedades más diversificadas poseen mayor capacidad de enfrentar los cambios y generar efectos multiplicadores internos en términos de nuevas actividades productivas y nuevas fuentes de empleo e ingreso.

Otra característica importante de las IDL se refiere a su desenvolvimiento a partir de una lógica de proceso, esto es, no responden a una secuencia previamente planificada y definida, sino que proceden mediante ajustes sucesivos, paso a paso, según decisiones que los propios actores locales e institucionalidad existentes van consensuando. Un planteamiento como éste tiene mayor capacidad para responder adecuadamente a los cambios e incertidumbre del contexto actual, a la complejidad de los problemas, a los funcionamientos imprevisibles de los mercados y los comportamientos aleatorios de los actores. Ello permite, también, traducir con más rapidez ideas y oportunidades en acciones, adaptándolas a los entornos específicos y a las circunstancias cambiantes (OCDE, 1993). Este modelo de intervención, como resultado de adaptaciones y exploración incesantes, requiere competencias y habilidades precisas y descansa ampliamente en el aprendizaje por la experiencia o la transferencia de las **“mejores prácticas”** como guía para la acción.

En todo caso, tal concepción del desarrollo es claramente diferente, tanto del planteamiento que confía en las fuerzas del mercado (la famosa “mano invisible” de Adam Smith), como de la planificación centralista y su burocrático andamiaje de instrumentos y recursos organizados verticalmente desde las instituciones públicas centrales para promover los procesos de desarrollo. Así pues, las IDL suponen una *gestión flexible* que trata de corregir, al mismo tiempo, las imperfecciones de los mercados que restringen el potencial de desarrollo y las posibilidades de innovación de las microempresas y Pymes; y los efectos indeseables de las intervenciones públicas centralistas, la rigidez burocrática y reglamentaria, o la sumisión a los ciclos electorales, entre otros aspectos. La puesta a punto de entidades mixtas, ya sea agencias de desarrollo local (o regional) entre actores públicos y privados, situadas entre el “mercado” y la “jerarquía”, susceptibles de corregir estos tipos de imperfecciones constituye, por tanto, otra característica importante de las iniciativas de desarrollo local.

En sentido amplio, el desarrollo económico local es resultado de decisiones y actuaciones que se despliegan en tres ámbitos distintos. De un lado, están las actuaciones *internas* a las empresas, tales como las decisiones de inversión, la cualificación de los recursos humanos y las mejoras de la organización y gestión empresarial, entre otras; de otro lado, las actuaciones realizadas de forma asociativa tales como la creación de *redes entre empresas* vinculadas entre sí a través de eslabonamientos productivos o pertenecientes a sectores conexos; y, finalmente, están las relaciones existentes entre las empresas y el *entorno territorial* donde éstas se encuentran, ya que dicho entorno debe facilitar el acceso a los servicios de desarrollo empresarial y poseer los componentes de infraestructura de calidad apropiados.

Las actuaciones *externas* a las empresas, que dotan al territorio o ámbito local de mayores capacidades para estimular su base económica y mejorar el clima innovador empresarial, involucran campos de acción muy diversos, tales como la calidad y orientación de las infraestructuras básicas, la gestión no especulativa del suelo, la formación y el empleo, la creación y fomento de empresas, la difusión de la investigación y desarrollo para la innovación local (I+D+i), la financiación de las microempresas y Pymes, la coherencia entre las políticas sectoriales y territoriales, la promoción comercial, y el estímulo de la cultura emprendedora local. Incluso las actuaciones tradicionalmente consideradas como propias de las esferas social, urbanística o ambiental (como los programas frente a la pobreza, la política de vivienda o las actuaciones en favor del medioambiente y la valorización del patrimonio cultural), deben ser replanteadas desde la perspectiva del desarrollo económico local, a fin de asegurar su mayor eficiencia y eficacia, en relación a los objetivos que persiguen. En cada uno de estos diversos campos de acción es posible identificar, pues, proyectos específicos de diferente tamaño o envergadura, que los actores locales planteen, desde las fases iniciales de su diseño o concepción, hasta su puesta en marcha, seguimiento y evaluación.

Los actores locales pueden ser públicos, privados o mixtos, esto es, resultado de la concertación entre ambos. Los principales actores públicos locales son las autoridades subnacionales (municipales y provinciales) que están al frente de las administraciones territoriales. Otros actores públicos relevantes pueden ser las universidades y liceos técnicos, centros de extensión tecnológica, institutos de capacitación y empresas de consultoría empresarial, entidades financieras públicas, entre otros. Entre los actores privados hay que señalar las asociaciones y cámaras de empresarios,

entidades financieras privadas, cooperativas de trabajadores y campesinos, sindicatos, centros de capacitación y universidades privadas, organizaciones no gubernamentales, y otros. Las agencias de desarrollo local o regional son una de las expresiones de la institucionalidad concertada entre los diferentes actores sociales territoriales más importantes.

Las iniciativas locales de desarrollo subrayan algunos componentes principales tales como la cualificación de los recursos humanos; la construcción de redes e institucionalidad para reforzar el funcionamiento de los mercados; el fomento de microempresas y Pymes y creación de nuevas empresas; la construcción de entornos innovadores a nivel territorial y la importancia de los factores intangibles como elementos de éxito en dichas iniciativas.

Los niveles de cualificación, calidad y flexibilidad de los *recursos humanos* son determinantes en la capacidad de las empresas para enfrentar las mutaciones estructurales. Dichas aptitudes no son únicamente de naturaleza técnica o profesional, sino que requieren capacidades de gestión empresarial e innovación, así como habilidades para analizar y resolver problemas, y para generar confianza en las negociaciones y el establecimiento de acuerdos de cooperación. Por eso es que la adquisición de tales competencias plantea a la cultura local y a los sistemas de educación básica y capacitación profesional a nivel territorial, exigencias de calidad y adaptación bien claros y, además, la posibilidad de proceder al diseño de sistemas de formación continuada. Entre otros aspectos, son esenciales la aptitud del sistema educativo para estimular desde la escuela el pensamiento creativo y las actitudes favorables al cambio y la innovación, así como la formación empresarial. Todo ello requiere formas de aprendizaje adecuadas a cada contexto y a cada medio territorial, tratando de dar respuestas eficientes en este terreno estratégico de la cualificación de los recursos humanos, de forma descentralizada y con la participación de los diferentes actores socioeconómicos territoriales.

La capacidad para identificar nuevos productos y procesos productivos, así como nuevos segmentos de mercado o nuevas oportunidades de negocios depende, de forma determinante, sobre todo en el caso de las microempresas y Pymes, de la construcción de mecanismos de cooperación e institucionalidad que faciliten la *formación de redes* entre empresas y mayor eficiencia en los eslabonamientos existentes entre las mismas y otros agentes decisivos. Por eso es que la construcción de un entorno territorial facilitador de estas relaciones de subcontratación de empresas y agentes socioeconómicos resulta tan importante.

No se cuestiona con esto el principio genérico de que el mercado sea un adecuado sistema de gestión entre la oferta y la demanda; pero dicho mercado no funciona en abstracto, sino dentro de un contexto institucional en el que se requieren actuaciones que faciliten el funcionamiento de los mecanismos de mercado y para la corrección de sus imperfecciones. De este modo, la construcción de redes de cooperación entre empresas, y entre empresas y su entorno, para acceder a los servicios de desarrollo empresarial, permite reducir significativamente los *costes de transacción* e incrementar la eficiencia en esos mercados de servicios y factores estratégicos. En esto consiste la eficacia de los “distritos industriales” o los sistemas locales de empresas, al facilitar conocimientos e información de la oferta productiva y empresarial en el ámbito territorial.

De igual modo, pueden también ser creados, del lado de la demanda, redes u organismos capaces de facilitar la identificación de los diferentes segmentos de mercado o de las nuevas oportunidades

existentes en campos tales como el medioambiente, los servicios sociales, la rehabilitación urbana, o la cultura, los cuales son también áreas de despliegue posible de nuevas iniciativas de desarrollo económico local y empleo.

La importancia de la *creación de nuevas empresas* constituye otro componente esencial de las IDL. Como sabemos, en el paradigma “posfordista” actual, el tamaño de la empresa no es el factor determinante ni la garantía de éxito. Hoy día el óptimo de producción no está relacionado únicamente con el logro de economías de escala, sino que también cuentan, de forma decisiva, las economías de gama, diferenciación y calidad. En definitiva, resulta crucial el acceso al conocimiento e información estratégica sobre tecnologías y mercados, y no sólo depende de la disponibilidad de recursos financieros cuantiosos. Lo que importa es la innovación tecnológica y la buena gestión empresarial, a fin de poder asegurar un funcionamiento con eficiencia productiva y capacidad de adaptación rápida (flexibilidad) ante escenarios llenos de incertidumbre y cambio.

Suele decirse de las pequeñas empresas que poseen mayor facilidad que las grandes para efectuar estos procesos de adaptación ante escenarios cambiantes. Pero ello depende, naturalmente, de la calidad de los componentes del entorno territorial, a fin de que dichas empresas tengan acceso a los servicios de información de tecnologías, productos y mercados que les permitan posicionarse adecuadamente ante dichos cambios. Dado que la inmensa mayoría de las empresas existentes son de pequeña y mediana dimensión, la existencia de tales entornos territoriales innovadores constituye una cuestión determinante, a fin de poder fortalecer la base principal de la economía local, la cual es importante, sobre todo, en términos de empleo, ingreso y distribución más equilibrada por el territorio.

Los retos del cambio estructural son concretos y no genéricos, es decir, diferenciados en cada territorio. De ahí que se requieran respuestas apropiadas que partan, en cada caso, de la precisa identificación de cada ámbito local, a fin de evitar el planteamiento de políticas genéricas o uniformes desde el nivel central, que en poco ayudan a encarar los correspondientes desafíos. Por eso se insiste en que el *territorio* es un actor decisivo de desarrollo, al constituirse en lugar de incubación de innovaciones, productor de externalidades positivas y economías de aglomeración o proximidad, y estimulador de un clima favorable para los nuevos emprendimientos empresariales y la competitividad, la construcción de redes de empresas y la concertación de actores públicos y privados para el desarrollo de la comunidad.

Finalmente, es importante subrayar la importancia de los factores de carácter *intangibles* en las iniciativas de desarrollo local. Los factores de naturaleza tangible, tales como la composición sectorial, las diferencias en los costes de producción o la dotación de infraestructuras básicas, entre otros, explican solamente una parte de las diferencias existentes entre las economías locales. Existe otro tipo de factores de naturaleza intangible, que inciden también, de forma decisiva, en el desarrollo local. Algunos son internos a las empresas, como la calidad de las relaciones laborales o la dirección empresarial no autoritaria, la cualificación y flexibilidad de los recursos humanos implicados, o la capacidad para identificar los segmentos de mercado; mientras otros son externos a las empresas y específicos del entorno local, como la cooperación entre empresas, la existencia de redes entre diferentes actores socioeconómicos locales, o la cultura emprendedora local.

En las IDL estos factores intangibles, la mayor parte de los cuales son de carácter extraeconómico, resultan decisivos. Ellos son resultado de la concertación estratégica de actores locales, y se refieren fundamentalmente a los siguientes aspectos básicos:

- ➡ Existencia de liderazgo a nivel local, con capacidad de convocar y movilizar a los diferentes actores sociales de la colectividad y de intermediar con las autoridades superiores al ámbito local.
- ➡ Amplia conciencia y participación de la comunidad local, sensibilización de los diferentes actores en torno a las IDL, y elaboración de una imagen activa y dinámica del propio territorio.
- ➡ Diagnóstico minucioso de las fortalezas y debilidades, así como de las oportunidades y amenazas del territorio en cuestión, que permita la definición de orientaciones estratégicas claras, junto al diseño de objetivos y políticas.
- ➡ Una estrategia de desarrollo elaborada sobre la base de la cooperación de los propios actores locales, públicos y privados, en un proceso capaz de generar confianza mutua y determinados consensos básicos en relación al desarrollo económico local y el empleo.
- ➡ Preciso conocimiento del mercado de trabajo local y regional, y de las relaciones entre la capacitación, el empleo, el desarrollo empresarial y el perfil productivo del territorio en cuestión, así como una gestión conjunta, con los diferentes actores e instituciones territoriales, de los desajustes existentes en este campo.
- ➡ Existencia de una Agencia de Desarrollo Local (o Regional), resultado de la concertación de actores públicos y privados, gestionada por profesionales solventes, encargados/as de ejecutar los proyectos, sirviendo de principal instancia técnica del foro o mesa territorial constituida a partir de los consensos básicos de la estrategia de desarrollo territorial.
- ➡ Alta sensibilidad sobre la importancia de los factores culturales y sobre la necesidad de alentar las aptitudes creativas e innovadoras en la cultura local.
- ➡ Una concepción amplia del desarrollo, que contemple de forma integral los aspectos sociales y ambientales como parte del proceso de desarrollo de la economía local.
- ➡ El reconocimiento, en suma, de que el desarrollo es un proceso dinámico continuado, sometido a cambios e incertidumbre, lo cual reclama una participación permanente de la comunidad para buscar las adaptaciones oportunas ante los cambios.

3.2 La reorientación hacia las políticas de desarrollo económico local

Existe un amplio reconocimiento acerca de que las IDL son portadoras de innovaciones, creatividad, fomento del espíritu empresarial, con capacidad para reforzar los procesos de asociatividad de empresas y concertación entre diferentes actores locales, estimulando con ello propuestas concretas de adaptación ante los cambios estructurales. Sin embargo, muchas veces, estas IDL se quedan en un nivel experimental o como casos aislados, modificando poco los modos tradicionales de intervención económica global. Asimismo, se requiere siempre un lapso de tiempo relativamente amplio para poder apreciar sus resultados, ya que muchos de los factores de cambio constituyen inversiones de medio y largo plazo, al referirse a inversiones sociales, culturales o educativas, entre otras. La creación de condiciones para poder reproducir con éxito las IDL en otros territorios tampoco es una tarea fácil. En realidad, no hay recetas apropiadas de aplicación para las diferentes situaciones territoriales.

Dicho esto, las evaluaciones existentes en los países de la OCDE muestran con claridad algunas conclusiones bastante rotundas, entre ellas que los países con mejores indicadores en términos de empleo, ingreso, calidad de las relaciones laborales, justicia social y calidad de vida, no son aquellos que buscan el abaratamiento de costes de producción, salarios bajos y subvenciones fiscales a las empresas, sino los que han estimulado la vitalidad empresarial mediante el fomento de capacidades de desarrollo, tales como la calidad de los recursos humanos, la introducción de innovaciones tecnológicas, la calidad de las infraestructuras básicas, líneas apropiadas de financiamiento, todo lo cual es, en gran medida, resultado de políticas regionales o locales dinámicas, en colaboración con el sector privado. Así pues, las estrategias que buscan reforzar los factores intangibles del desarrollo, como la creación de un clima de negocios, entornos innovadores y capacidades de gestión, son más eficaces que aquellas otras que pretenden solamente abaratar costes o subir aranceles aduaneros frente a los competidores.

Las IDL no constituyen ningún recetario de aplicación generalizada y tampoco son garantía de éxito. Por el contrario, deben incorporar una permanente atención y capacidad de adaptación flexible a los nuevos escenarios, a fin de modificar permanentemente sus respectivas estrategias en el sentido apropiado. En esta misma línea, no cabe duda de la importancia de vincular de forma más estrecha y eficiente las políticas regionales y las IDL.

La paulatina aparición de iniciativas de desarrollo local ha ido poniendo en entredicho los planteamientos tradicionales de las políticas regionales de los gobiernos las cuales, aún a mediados de los años ochenta, continuaban basándose en el intento de reducir las disparidades territoriales a través de medidas directas, tales como las ayudas a empresas, los incentivos a la atracción de inversiones extranjeras o la mejora de infraestructuras físicas. Algunas de estas ayudas fueron posteriormente sustituidas por subsidios sectoriales, subordinados a inversiones orientadas a reforzar la productividad y la competitividad, junto a otras intervenciones destinadas a la mejora de las infraestructuras viales y redes de comunicaciones y transporte, o para la formación y reciclaje de recursos humanos. Pero los limitados resultados de las políticas dirigidas a la atracción de inversiones extranjeras han llevado consigo el relativo desplazamiento de estas prioridades hacia el enfoque más novedoso de las actuales políticas regionales, las cuales buscan mejorar las condiciones de productividad del entorno territorial de las empresas. Así pues, en los países de la OCDE, a partir de los años ochenta, las políticas de desarrollo regional se han reorientado con la finalidad de facilitar las adaptaciones territoriales a los cambios estructurales.

Con esta nueva orientación, se ha producido una convergencia fundamental de estas políticas con las IDL, basadas en la valorización de los recursos endógenos, la focalización de la innovación tecnológica del tejido de microempresas y Pymes, la construcción territorial de organismos especializados en la promoción y difusión de tecnologías, la capacitación de los recursos humanos según los requerimientos del desarrollo productivo territorial, la dotación de infraestructuras básicas de investigación y desarrollo, viveros de empresas, sociedades de capital riesgo y sociedades de aval, elaboración de bases de datos de desarrollo empresarial y observatorios locales del mercado de trabajo local, entre otros. Por supuesto que el hecho de otorgar prioridad a la valorización de los propios recursos respecto a la anterior atención hacia la inversión extranjera, no supone que ésta última no

sea relevante o que deba despreciarse. En realidad, el antagonismo entre estas alternativas exógena y endógena, carece de sentido. Hay que buscar siempre cómo endogeneizar los recursos posibles -locales y externos- en una estrategia dirigida a la creación de un entorno innovador territorial para el desarrollo empresarial y la creación de empleo.

En la reflexión acerca del desarrollo económico local, las unidades de análisis económico no pueden confundirse con las delimitaciones político-administrativas existentes (esto es, municipios o provincias), ya que éstas no tienen porqué coincidir con el área en que se despliegan las diferentes actividades económicas significativas que tienen presencia, parcial o plena, en aquellas unidades administrativas territoriales. Esto es algo bastante conocido, pero no parece tener la suficiente fuerza como para orientar de mejor manera el diseño de las políticas industrial, rural, tecnológica o de fomento económico en general.

En otras palabras, las fronteras de los Estados, provincias o municipios, en tanto que delimitaciones administrativas, no son contenedores adecuados de la lógica de funcionamiento y despliegue territorial de las actividades económicas, las cuales trascienden en ocasiones aquellas delimitaciones, al definir un conjunto de eslabonamientos productivos y relaciones económicas y sociolaborales que configuran los *sistemas productivos locales* en torno a un sector o subsector principal y dotados de cierto grado de coherencia socioeconómica y territorial, los cuales no tienen porqué ser coincidentes con las delimitaciones existentes en los diferentes niveles territoriales de municipios y provincias.

Se aprecia así la necesidad de conocer el ámbito de difusión de estos sistemas productivos locales, a fin de disponer de elementos básicos de información para poder guiar a los gestores públicos territoriales y al amplio sector de pequeñas empresas y microempresas locales, a la hora de construir concertadamente las instituciones apropiadas para garantizar la introducción de la innovación tecnológica y organizativa en la base productiva y tejido empresarial territorial. La identificación de los sistemas productivos locales puede proporcionar pautas relevantes para el diseño de políticas y actuaciones conjuntas por parte de los gestores públicos en los diferentes niveles territoriales. Por ejemplo, los gestores locales de municipios colindantes que compartan un perfil productivo similar pueden colaborar en la construcción de un entorno competitivo territorial, a fin de promover la productividad y competitividad de las actividades correspondientes, aprovechando el máximo de economías de proximidad y aglomeración.

Dada la heterogeneidad con que pueden presentarse en los diferentes territorios estos sistemas productivos locales, es evidente que no hay un recetario preciso para la actuación de los gestores públicos territoriales, ya sea provinciales o municipales. Pero parece claro que uno de los primeros pasos a emprender debe ir dirigido a identificar los sistemas productivos locales. Un paso previo, sin duda, es el de tomar conciencia de la necesidad de trascender la vieja agenda de actuación local, de corte asistencial o urbanística, para asumir una lógica de desarrollo productivo en la gestión municipal.

Dentro de estos sistemas productivos locales se entrecruzan y eslabonan (hacia atrás y hacia adelante) diversas actividades productivas, tecnológicas, organizativas, comerciales y de servicios que, en conjunto, permiten identificar en torno a un sector o subsector principal (ya sea la industria

del mueble, la actividad turística, la producción textil, la actividad agropecuaria, u otras) la coherencia del agrupamiento económico territorial significativo. Desde esta perspectiva se aprecia, pues, que la gestión pública descentralizada posee un papel decisivo, toda vez que el diseño de políticas apropiadas para la transformación productiva y empresarial requiere un conocimiento minucioso (y no sólo a nivel agregado nacional del sector) de las circunstancias y perfil concretos de los diferentes sistemas productivos locales.

Así pues, la política económica dirigida a la transformación productiva (en el nivel microeconómico) requiere un planteamiento descentralizado o territorializado, a fin de adecuarse a las circunstancias concretas de cada ámbito territorial. Esto es mucho más evidente en la fase actual del desarrollo económico, en la cual la deslocalización y segmentación de diferentes fases de la actividad productiva, así como la subcontratación de empresas, han puesto en evidencia la superior eficiencia de las formas de organización y producción flexibles, con capacidad de funcionar en red.

La rápida movilidad transfronteriza de inversiones financieras, de información sobre mercados, productos y tecnologías, de extensión de gustos y preferencias uniformes de consumo a través de los medios de comunicación, así como la facilidad para deslocalizar segmentos o partes de las actividades productivas, socavan de manera importante la eficacia de las políticas económicas nacionales definidas centralistamente a la hora de encarar las políticas y estrategias de las empresas transnacionales.

Igualmente, la definición de políticas de fomento económico desde la Administración Central no resulta apropiada ni eficiente cuando se trata de asegurar la modernización de los sistemas productivos locales, que requieren una institucionalidad mucho más cercana a sus problemas, potencialidades y especificidad. Por tanto, solamente aquellos territorios en los cuales los diferentes actores públicos y privados sepan construir entornos competitivos a partir de sus propios recursos y circunstancias específicas, ante los retos innovadores y organizativos que plantean las nuevas formas de producción y la creciente internacionalización de las economías y las pautas de consumo, están llamados a ser agentes principales de la transformación tecnológica y socio-económica en los mismos. Las fuerzas económicas que están operando, en la actualidad, en el cambio hacia las formas de producción y organización más flexibles y eficientes (tanto en la esfera empresarial privada como en las administraciones públicas), están cuestionando, por consiguiente, la relevancia y eficacia de los Estados centrales como entidades significativas para operar sobre la compleja realidad económica y para intentar gestionarla.

Por tanto, en una economía crecientemente globalizada, persistir en un sistema de recolección de información estadística que sitúa al Estado-nación como unidad principal de análisis, constituye una rutina limitada que utiliza categorías promedio que no dan cuenta de la complejidad de las diferentes realidades concretas, territoriales o sectoriales. De igual modo, junto a las actividades vinculadas a los segmentos dinámicos de la economía internacional, existen también otros *sistemas productivos locales* con reducidos o nulos eslabonamientos con actividades orientadas a la exportación, que igualmente requieren políticas específicas para asegurar el acceso a las innovaciones tecnológicas y gerenciales que ese mayoritario grupo de empresas también requiere introducir.

A partir de lo expuesto podemos resumir, pues, los planteamientos principales de las nuevas políticas de desarrollo local y regional, orientadas a reforzar las capacidades de desarrollo de cada territorio y asegurar la elaboración de las propuestas concretas de innovación tecnológica y socio-institucional apropiadas. Como ya se señaló, las iniciativas de desarrollo local deben saber combinar tanto los recursos endógenos como los exógenos, e incorporarlos en estrategias de desarrollo capaces de generar efectos multiplicadores en términos de creación de nuevas actividades y empresas, a fin de conseguir mayores niveles de empleo e ingresos para la comunidad local. De lo que se trata, en suma, es de lograr una capacidad de movilización de los actores y recursos, especialmente a partir del mejor aprovechamiento de las potencialidades endógenas, estimulando con ello el desarrollo económico local.

Dicha movilización de recursos y actores locales busca la construcción de entornos innovadores territoriales, capaces de ofrecer los servicios de apoyo a la producción para las microempresas y Pymes; de vincular adecuadamente el sistema educativo y de capacitación con el perfil productivo local; de organizar redes de cooperación entre empresas y entre éstas y otras entidades oferentes de servicios tecnológicos; y de facilitar la capacitación y la información estratégica sobre mercados, insumos y productos. En suma, se trata de proceder a la organización eficiente del mercado de factores o servicios estratégicos para las microempresas y Pymes locales.

Tradicionalmente, las políticas de desarrollo regional se orientaron preferentemente a la búsqueda de inversiones extranjeras, sin poner atención suficiente a las potencialidades de los distintos ámbitos locales. De esta forma, en numerosas ocasiones, el desarrollo territorial se confió a la localización de empresas extranjeras, las cuales no siempre llegaron. Con este nuevo planteamiento estratégico, las IDL tratan de poner en marcha orientaciones, decisiones y proyectos, a fin de alcanzar objetivos definidos de forma concertada por los diferentes actores sociales locales, públicos y privados. Pero para poder utilizar y gestionar de forma sistemática las oportunidades y potencialidades locales existentes, se requieren varias condiciones.

En primer lugar, debe existir una masa crítica mínima de proyectos e iniciativas emprendedoras, así como un **liderazgo local** con credibilidad y poder de decisión. Este liderazgo puede ser de los gestores públicos locales, de actores privados, o resultado de una alianza entre ambos. En cualquier caso, el papel de animación y convocatoria a los restantes actores locales resulta fundamental. De ahí la importancia de acompañar estas políticas de desarrollo con actuaciones dirigidas al fortalecimiento de las administraciones territoriales (Municipalidades y Gobiernos Provinciales), introduciendo en ellas la lógica de desarrollo económico y la asunción de un protagonismo activo en este esfuerzo de movilización y concertación social a nivel territorial. Así pues, es importante que los líderes locales posean una concepción clara de la apuesta por el desarrollo endógeno, estimulando la imagen innovadora del territorio y promoviendo los lazos entre los diferentes actores locales, cuidando igualmente de coordinar de forma eficiente los distintos niveles de las administraciones públicas territoriales.

Otra necesidad fundamental, como ya se ha sugerido, es la de disponer de un adecuado **Sistema Territorial de Información** de la actividad productiva y contexto institucional, el cual debe ser elaborado y actualizado de forma permanente desde el propio ámbito territorial, como resultado de la cooperación entre los diferentes actores territoriales, a fin de asegurar ese componente decisivo

para sustentar cualquier estrategia de desarrollo económico, como es la información y conocimiento concretos de las capacidades, potencialidades, dificultades y condicionantes del mismo. Por lo general, la información socioeconómica existente, suministrada por los servicios estadísticos centrales de la Administración Pública, resulta de limitada utilidad para el desarrollo local, al recogerse a un nivel excesivamente agregado y centrarse, por lo general, en datos sobre resultados de las diferentes variables observadas (producto, población, inversión, comercio u otras) y no así sobre las diferentes capacidades de desarrollo de cada territorio. Además, las clasificaciones sectoriales habituales (primario, secundario y terciario) ofrecen una visión imprecisa sobre la realidad económica, tal como ésta se desenvuelve en los hechos, ya que las actividades económicas involucran un conjunto de eslabonamientos y “cadenas de valor” (Porter, 1991) que utilizan insumos procedentes de otros sectores, de tal forma que la clasificación estadística tradicional no permite conocer las circunstancias concretas de la estructura productiva real.

Por todas estas razones, se hace obligado abordar también en cada ámbito local, la creación de **Observatorios Locales de Empleo**, a fin de recolectar de forma sistemática la información sobre los perfiles productivos principales del territorio; las características del mercado de trabajo local; la inclusión de la dimensión de género en la actividad económica y mercado de trabajo; entre otros aspectos sustantivos, a fin de poder deducir las actuaciones apropiadas. Esta recogida de información debe poner, pues, un énfasis principal en el desarrollo empresarial y el mercado de trabajo local, así como en las opciones tecnológicas relacionadas con el perfil productivo local y el mejor aprovechamiento de sus recursos potenciales.

Estas **bases de datos** deben estar, naturalmente, abiertas a la incorporación de información externa relevante; debiendo incluir igualmente los aspectos jurídicos, normativos, fiscales, etc., de interés para la creación y desarrollo de actividades empresariales; así como la información sobre instrumentos y programas de fomento, y actividades de capacitación y cualificación de los recursos humanos, entre otros aspectos de importancia. Sin acceso a esta información estratégica, resulta imposible diagnosticar bien los problemas y, menos aún, diseñar las acciones pertinentes. Este **Sistema Territorial de Información** para el desarrollo productivo y el empleo local constituye también un exponente claro de la apuesta innovadora local y facilita, al mismo tiempo, los ejercicios de concertación de actores, los cuales pueden fortalecer dicho sistema, conformando una red que conecte mediante diversos puntos de acceso a la misma a todos los actores relevantes del ámbito local, esto es, municipalidades, cámaras de comercio, asociaciones empresariales, universidades, responsables provinciales y regionales, entre otros.

Otro aspecto de interés se refiere a la **unidad territorial de actuación** de las iniciativas de desarrollo local. Las IDL pueden ser promovidas desde diversos ámbitos (provincia, municipio, ciudad, área metropolitana, distrito productivo, área económica local, etc.), según las actividades, actores e instituciones protagonistas. Ahora bien, en algunos casos, como puede ser un municipio, si bien resulta un ámbito apropiado para llevar adelante actuaciones o proyectos muy concretos, puede carecerse de la diversidad de recursos y actores que requiere una política de fomento del desarrollo local. Por eso es necesario identificar agrupamientos territoriales dotados de una determinada afinidad económica y social, en los cuales existe lo que se ha denominado una **“cuenca de empleo”**, esto es, un espacio definido por los movimientos diarios de la población trabajadora entre su casa y el trabajo. Estos sistemas productivos locales pueden incluir en ocasiones

a varios municipios, caracterizados por una actividad predominante, que define un espacio de actuación concertado común. Nos referimos, de este modo, a una unidad territorial de actuación o **“área económica local”**, que no necesariamente tiene que coincidir con los límites administrativos de un municipio o una provincia (véase recuadro sobre el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial en Argentina. CEPAL, 2004).

Se subraya así que la unidad de actuación está definida desde una perspectiva socioeconómica y cultural, y no a través de la simple utilización de los criterios de delimitación político-administrativos, los cuales no siempre reflejan las regiones o territorios afines desde el punto de vista de la innovación productiva, la calificación de recursos humanos y el contexto ambiental y cultural. La delimitación política o administrativa de las provincias o municipios lo que hace es definir los responsables de las administraciones en esos ámbitos, pero no acota las zonas o áreas socioeconómicas pertinentes para una actuación adecuada. A la inversa, la identificación de tales “áreas económicas locales” permite mostrar a los actores involucrados, tanto públicos como privados, cual podría ser el ámbito de actuaciones conjuntas para el impulso del desarrollo económico y el empleo a nivel local.

El desarrollo económico local puede definirse, por tanto, como un proceso de acumulación de capacidades con el fin de mejorar de manera colectiva y continuada el bienestar económico de la comunidad. Esta noción de capacidad de desarrollo se refiere tanto a las circunstancias de la economía territorial como a las de sus actores socioeconómicos e instituciones. Las capacidades de una economía territorial se refieren a sus recursos actuales y potenciales, los cuales pueden ser materiales (físicos, medioambientales, de infraestructura), financieros, o intangibles (cualificación de los recursos humanos, cultura emprendedora local, etc.).

Estos recursos pueden también ser clasificados como endógenos, esto es, propios del territorio en cuestión; o exógenos, es decir, captados del exterior (a través de ingresos por exportaciones, inversiones externas, subvenciones, aportaciones de la cooperación internacional, etc.). También podemos diferenciar otras dos facetas importantes, como son la disponibilidad de los recursos básicos (recursos humanos cualificados, recursos financieros, infraestructura y equipamientos colectivos), la cual puede ser medida a través de indicadores; y el dinamismo de tales recursos para fortalecer la economía local, lo que depende de la movilización de los actores locales.

Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial en Argentina

El Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial de Argentina se encuentra en la Dirección General de Estudios y Formulación de Políticas de Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). Este Observatorio fue elaborado con la asistencia técnica de la CEPAL, en el marco de un proyecto financiado por el Gobierno de Italia. El Observatorio trata de superar la falta de información actualizada y confiable sobre la estructura productiva y el empleo en el país.

En el año 2001 se creó una Base de Datos para el Análisis Dinámico del Empleo (BADE) a partir de las nóminas de declaraciones de personal que realizan las empresas al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJyP). Esta fuente da cuenta del empleo asalariado registrado por el sector privado en todo el país, que representa aproximadamente el 50% del total del empleo asalariado. La serie de empleo trimestral se inició en el cuarto trimestre de 1994 y es permanentemente actualizada, siendo la unidad de análisis la empresa (no los establecimientos), identificada por su Código Único de Identificación Tributaria (CUIT). En este sentido constituye un censo actualizado de las empresas privadas formalizadas del país.

A partir de las nóminas del SIJyP se asocian a cada CUIT de las empresas los Códigos Únicos de Identificación Laboral (CUIL) de los empleados declarados por aquellas, obteniendo así una serie trimestral de empleo para cada empresa. Un proceso idéntico se aplica a las nóminas que contienen montos de remuneraciones, con lo cual se obtienen también series trimestrales de salarios promedio a nivel de empresas. Posteriormente se vincula la serie de empleo obtenida con el Padrón de Contribuyentes de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), con lo cual es posible agregar otros datos de las empresas como la forma jurídica, fechas de alta o baja del Padrón de Seguridad Social y código de actividad principal.

Dado que la Base de Datos del MTEySS no registra la información relativa a las ventas de las empresas fue necesario realizar un trabajo complementario para la clasificación de las empresas según su tamaño: microempresas, pequeñas, medianas y grandes empresas. La clasificación de las empresas por tamaño económico se determinó a partir del nivel de ventas de las empresas según el sector de actividad, definido por la SEPyME. Finalmente, otra de las aplicaciones de la BADE ha sido la definición conceptual y operativa de las "Áreas Económicas Locales", que contienen territorios que se definen por relaciones económicas que unen una ciudad nodo con su área de influencia. Para ello se identifican aquellos espacios delimitados por los desplazamientos diarios desde la casa al trabajo y del trabajo a la casa, es decir, las zonas en las que la gente vive y trabaja, también denominadas en otros países, "zonas de trabajo" o "cuencas de empleo".

Un Área Económica Local constituye, pues, una unidad en torno al trabajo y, por tanto, a los ingresos provenientes de ese trabajo, pudiendo entonces ser analizada como un conjunto coherente en relación a los fenómenos que afectan al trabajo y sus ingresos derivados. La identificación de estas áreas resulta muy útil para la gestión pública orientada a promover el desarrollo económico local. El resultado es la identificación de concentraciones territoriales de trabajadores o trabajadoras asociados a empresas del área. Estas concentraciones incluyen a ciudades contiguas de la ciudad nodo. La representación cartográfica mediante un Sistema de Información Geográfico (SIG) permite apreciar la extensión de dichas Áreas Económicas Locales.

El Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial en Argentina tiene a su cargo el seguimiento permanente del empleo privado registrado y las empresas existentes. Dicho Observatorio se nutre de la BADE y otras fuentes de datos disponibles o complementarias. Sus objetivos son la generación de un sistema de información con un conjunto de indicadores para el análisis estructural y dinámico del empleo y las empresas; la presentación de informes y estudios específicos; y el desarrollo de instrumentos para la difusión e interacción con los usuarios de dicha información. Asimismo, el Observatorio se propone dar cuenta de los fenómenos asociados a la creación y destrucción de empresas y empleo, a la movilidad de los trabajadores entre empresas y a los cambios de las remuneraciones medias. A su vez, el Observatorio permite obtener distintos niveles de agregación geográfica, a fin de visualizar la situación provincial o de otros territorios concretos lo cual lo hace un instrumento de gran interés para el desarrollo económico local y el análisis del mercado laboral en los diferentes territorios.

V. Castillo y otros: "Observatorio de empleo y dinámica empresarial en Argentina", División de Desarrollo Productivo y Empresarial, Serie Desarrollo Productivo. CEPAL, Santiago de Chile, febrero 2004.

Las capacidades de los actores se refieren a sus aptitudes para movilizarse frente a situaciones adversas; para innovar y llevar adelante nuevos emprendimientos productivos; para pensar y actuar de forma estratégica a fin de cooperar, negociar, organizarse y llevar adelante iniciativas. Estas aptitudes o capacidades pueden también ser contempladas en las instituciones existentes. Como ya se señaló, los éxitos o fracasos de las IDL dependen de forma sustancial de este tipo de factores intangibles. Son precisamente estas capacidades humanas e institucionales las que hacen que territorios que poseen dotaciones de recursos bastante similares en cantidad y calidad, alcancen resultados de desarrollo diferentes. Así pues, las **capacidades de animación y gestión** de los actores e instituciones son, conjuntamente con las capacidades para innovar y emprender de los dirigentes de las empresas, factores cruciales en las iniciativas de desarrollo local. Todo ello se encuentra condicionado, sin duda, por factores de contexto tales como la estrategia nacional de desarrollo, la inserción en el contexto internacional, la historia reciente, el marco político y jurídico, etc. Ya vemos que la medida en que la estrategia nacional de desarrollo logre incorporar la importancia de las IDL como parte de las políticas de ajuste ante el cambio estructural, es un aspecto determinante en el desarrollo económico y social del país.

3.3 Factores decisivos en las iniciativas DEL

Finalmente, vamos a referirnos a las capacidades para suministrar servicios de desarrollo empresarial de calidad; para orientar y movilizar las instituciones educativas y de capacitación para el desarrollo territorial; y para promover redes asociativas, esto es, vinculaciones estratégicas entre actores, socios o colaboradores.

- a) La existencia en el entorno territorial de un conjunto de **servicios de desarrollo empresarial** es un factor decisivo para la adaptación con éxito a los cambios estructurales. Estos servicios ayudan a las empresas a modernizarse en términos de eficiencia productiva y competitividad, así como en la mejora de sus eslabonamientos productivos con proveedores y clientes. Igualmente, ayudan a las personas a incorporarse más eficazmente al mercado de trabajo, aportando también componentes de información, orientación y motivación para la innovación. Igualmente, dichos servicios permiten dotar al entorno territorial y a los actores sociales locales de capacidad para encarar los desafíos, movilizarse, cooperar y diseñar estrategias conjuntas para el desarrollo local y el empleo. La mejora de la calidad y eficiencia de estos servicios necesita la interacción permanente entre la oferta y demanda de los mismos. Dichos servicios deben estar relacionados con las demandas existentes en el territorio, algunas de las cuales deben ser descubiertas mediante una actuación preactiva entre las microempresas y Pymes locales.
- b) Otra capacidad fundamental se refiere a la movilización y orientación de las **instituciones territoriales educativas y de capacitación**, de modo que contemplen de forma prioritaria las necesidades y problemas del perfil productivo local. Inútil es subrayar la importancia de la educación y la capacitación como elemento determinante para reforzar las capacidades de desarrollo, mejorar la competencia de los recursos humanos y estimular aptitudes creativas e innovativas. Sin embargo, este papel es a menudo subestimado a la hora de emprender actuaciones ante el actual cambio estructural, el cual no puede ser atendido eficazmente mediante una simple educación de tipo generalista, que no es

suficiente para capacitar a las personas ante los retos que tienen que enfrentar en la actual fase de transición tecnológica y organizativa.

Por otro lado, los recursos asignados a este tipo de inversiones en capital humano no poseen un rendimiento inmediato, sino a medio y largo plazo, lo cual ayuda a explicar la débil prioridad que poseen, tanto desde la perspectiva de los gobiernos que, pendientes de los ciclos electorales, buscan casi siempre resultados tangibles en el corto plazo, como desde el sector privado empresarial, que suele evitar inversiones en preparación de sus recursos humanos a fin de impedir su fuga posterior a otros empleos mejor remunerados. Por si esto fuera poco, en ocasiones, la enseñanza es presa de concepciones y métodos escasamente creativos, que en poco estimulan el pensamiento innovador y menos aún suelen ocuparse de promover el oficio de *emprender*. La burocratización de los funcionarios dedicados a la enseñanza, a menudo en puestos de carácter vitalicio (lo que constituye una situación escasamente estimuladora para el cambio), y la falta de espíritu de iniciativa, son otros aliados adversos a la adaptación a los nuevos escenarios.

Se necesita, pues, de una fuerte capacidad de adaptación de contenidos y funciones para vincular eficientemente las instituciones educativas y de capacitación como verdaderos actores territoriales, a fin de que asuman su papel como suministradores de recursos o servicios orientados por las estrategias consensuadas de desarrollo económico local. Esta adaptación ha de comenzar desde las escuelas, las cuales deben estimular las aptitudes para plantearse preguntas relevantes, resolver problemas, innovar, comunicarse, cooperar y promover los valores de iniciativa y emprendimiento. Será también necesario avanzar decididamente hacia formas de educación y capacitación que integren el aprendizaje en las actividades productivas, e incorporar en la enseñanza de la economía el conocimiento práctico de los procesos productivos reales, evitando así la actual tendencia hacia la modelización teórica irrelevante. La formación en gestión empresarial y el aprendizaje del oficio de empresario innovador debe ser, pues, cultivada desde los escalones iniciales de la formación de los recursos humanos.

En todo caso, es fundamental buscar la mayor vinculación entre el sistema educativo y de capacitación con el perfil productivo territorial, lo cual puede asegurarse con una participación activa de los organismos docentes y de capacitación como protagonistas activos en los organismos o agencias de desarrollo territorial existentes. De este modo, pueden concretarse y adaptarse, de forma continua y eficiente, los lazos entre ambos sistemas (educativo y productivo) en la definición de la oferta de capacitación más apropiada en cada caso; convirtiéndose las instituciones educativas en uno de los actores decisivos de la gestión del mercado local de trabajo y de la adaptación entre capacitación y empleo a nivel territorial.

La formación de empresarios innovadores y agentes de desarrollo local, con capacidad para transferir a los actores locales, valores y criterios de innovación, constituye un área que merece la mayor atención. Pero la formación de empresarios innovadores debe ser alentada desde organismos vinculados a los problemas, recursos y potencialidades de cada territorio. Por eso, el aprendizaje en los centros de empresa e innovación,

incubadoras de empresas o institutos tecnológicos sectoriales, suele alcanzar mejores resultados que las titulaciones genéricas obtenidas en los centros académicos.

- c) Lograr una sinergia de esfuerzos a través de la ***asociación estratégica entre actores y la constitución de redes***, constituye igualmente, una capacidad clave de las iniciativas de desarrollo local. Dado el reducido tamaño de las empresas, sólo mediante la creación de redes de asociatividad o cooperación entre ellas y otros actores relevantes oferentes de servicios de desarrollo empresarial, permite enfrentar adecuadamente los retos de los cambios en mercados, tecnologías, productos y procesos productivos, y formas de producción y gestión. Estas alianzas entre actores generan externalidades positivas, y permiten reducir considerablemente los costes de transacción. De esta forma, se constituye un espacio “meso” de organización de mercados, al ser una posición intermedia entre las decisiones privadas internas de las empresas y las políticas gubernamentales de carácter general.

Existen numerosas formas de asociación de actores locales, pudiendo distinguirse inicialmente las que conllevan un acuerdo formalizado suscrito por los diferentes actores con obligaciones recíprocas; y las redes de empresas, actores e instituciones, que funcionan más sobre la base de relaciones de confianza, de carácter implícito, compartiendo una finalidad común, como es el desarrollo económico o el empleo a nivel local. También pueden diferenciarse los niveles de cooperación de ámbito territorial de los que buscan alianzas con otros socios o colaboradores a nivel nacional o internacional. Los intercambios de información que suponen estas alianzas presentan ventajas, ya que el resultado de las acciones conjuntas es siempre superior a la suma de las acciones aisladas.

Hay, sin embargo, obstáculos que dificultan o frenan la creación de estas redes asociativas. Algunos son de naturaleza jurídica, pero la mayoría de ellos son culturales, tales como el antagonismo existente entre el sector público y el privado; la falta de autonomía de los responsables públicos territoriales; la pervivencia del tipo de organización jerárquica; la cultura dependiente del subsidio o el clientelismo político. Por el contrario, las formas de organización descentralizadas, la existencia de una cultura emprendedora local o la identidad territorial, refuerzan la propensión a cooperar y a trabajar en esquemas asociativos.

Las redes de cooperación con empresas o bases de datos exteriores pueden ayudar a incrementar las posibilidades de las empresas locales, sobre todo en el caso de las pequeñas empresas con posibilidades de competir en mercados externos. La cooperación entre empresas locales e internacionales puede tomar la forma de subcontratación para aprovisionamientos, contratos de licencia, acuerdos de mercado, etc. En cualquier caso, hay que recordar que la información sobre las exigencias competitivas y la frontera tecnológica en las diferentes actividades productivas, constituyen referencias imprescindibles para introducir tensión innovativa, incluso en las empresas cuyo ámbito de mercado es local.

Dichas redes no son exclusivas de las empresas; también son instrumentos de vinculación entre los diferentes actores privados (universidades, institutos de capacitación, organizaciones no gubernamentales, etc.), empresas locales y organismos públicos o intermedios existentes. En suma, se trata de crear colectivamente un espacio de

información y conocimiento, estimulador de la innovación productiva y la competitividad del sistema económico local en su conjunto.

3.4 Importancia de la descentralización y la nueva gestión pública para el desarrollo económico local

La incorporación del sector público a este tipo de funcionamiento desde el territorio obliga, pues, a ejercicios de reforma del Estado importantes en el sentido de la descentralización de funciones, competencias y recursos, facilitando así la liberación de las potencialidades locales. Como puede apreciarse, todo lo anterior conlleva un replanteamiento de los nuevos papeles y funciones de las administraciones públicas, a fin de determinar cual es el nivel de gobierno más apropiado para impulsar el desarrollo económico. Hasta los años setenta, el sector público asumió, de un lado, funciones de producción de servicios colectivos y, de otro, llevó a cabo intervenciones dirigidas a atenuar los efectos negativos del funcionamiento de los mercados. La percepción de las políticas públicas contenía entonces, por lo general, una apreciación que subestimaba la contribución de las empresas privadas al bienestar colectivo, desdeñando -sin duda, en exceso- la aportación del sector empresarial privado en la generación de empleos e ingresos, así como en la producción de bienes, servicios y tecnologías.

Sin embargo, en el transcurso de los años ochenta, esta apreciación se ha ido invirtiendo, hasta el punto de considerarse -de manera no exenta de fanatismo- que el papel del sector público debía ser reducido, eliminando reglamentaciones y estimulando la privatización de toda una gama de servicios suministrados por empresas públicas. Contrariamente a la percepción anterior, desde esa perspectiva, se consideró que había que reducir el papel del Estado, suponiendo que el mercado es capaz de ofrecer las mejores soluciones a los diferentes problemas.

Por otra parte, los gobiernos nacionales no han promovido de forma decidida los esfuerzos de desarrollo económico local o los han confundido con actuaciones de carácter social¹. El tipo de aproximación sectorial a los problemas económicos, la lejanía de las diferentes situaciones locales y la concepción macroeconómica predominante, favorecieron, sin duda, una atención prioritaria hacia la búsqueda de equilibrios entre los grandes agregados macroeconómicos, descuidando el papel y las capacidades de las pequeñas empresas, de las diferentes regiones y ámbitos locales, y de los actores de los diferentes territorios subnacionales. Todo esto se concreta en una concepción exógena del desarrollo territorial que subraya como factores clave la inversión en infraestructuras físicas y la localización de inversiones externas, infravalorando con ello los recursos humanos, las pequeñas y medianas empresas locales, y el potencial endógeno de cada ámbito territorial. El ciclo electoral y la búsqueda de resultados de corto y medio plazo por parte de los gobiernos también colabora a consolidar esta perspectiva exógena del desarrollo territorial, toda vez que las políticas locales de desarrollo requieren de mayor grado de maduración de sus inversiones.

¹ En opinión del autor, hay actualmente en Argentina no poca confusión en la utilización del término “desarrollo económico local”, ya que en ocasiones es utilizado para referirse a pequeños proyectos o emprendimientos productivos locales, gran parte de los mismos animados desde la economía social. Como puede verificarse por la lectura de estas páginas, el enfoque de Desarrollo Económico Local es bastante más complejo.

Así es como se impuso una concepción centralista del desarrollo territorial, basada en la promoción de polígonos industriales, la concesión de subvenciones fiscales u otro tipo de estímulos a la llegada de inversiones foráneas, y el despliegue de medidas de carácter redistributivo para intentar resolver los problemas del desempleo, los desequilibrios territoriales, la pobreza o la exclusión, marginando las iniciativas de creación de actividades y búsqueda de oportunidades económicas y de empleo desde los ámbitos locales. Sin embargo, la presión de las exigencias concretas del cambio tecnológico e industrial en cada territorio facilitó posteriormente el progresivo reconocimiento de la importancia de las microempresas y Pymes en la creación de empleo e ingreso y en la difusión de progreso técnico. Igualmente, se comenzó a reconocer la necesidad de impulsar las capacidades endógenas de desarrollo de cada territorio, a lo cual puede contribuir, poderosamente, el avance de los procesos de descentralización y traspaso de competencias y recursos a los gobiernos provinciales y municipales.

El cambio de paradigma tecnoeconómico ha realzado la necesidad de la calidad y la diferenciación de los productos y servicios sobre la producción a gran escala, así como la importancia de la cualificación de los recursos humanos como apuesta decisiva de futuro. Se ha ido produciendo, igualmente, un desplazamiento desde las ayudas financieras de carácter directo a las empresas, a las ayudas dirigidas a crear entornos territoriales innovadores, dotados de la capacidad de aportar los servicios de desarrollo empresarial; destacándose igualmente el decisivo papel de las inversiones intangibles, en particular, en educación e investigación y desarrollo para la innovación (I+D+i) territorial.

Así pues, parece existir mayor conciencia ahora acerca del carácter intersectorial y territorializado de los procesos económicos, sociales y laborales, diseñándose programas descentralizados de apoyo a la formación, la innovación, la creación de empresas, las iniciativas locales de empleo e iniciativas de desarrollo local. Todo ello supone una evolución hacia cambios en el desarrollo organizativo interno de las entidades públicas y el despliegue descentralizado de sus funciones o competencias, buscando espacios de concertación público-privada para abordar las diferentes políticas de desarrollo en cada ámbito territorial.

A lo largo de los últimos años se han alentado en los diferentes países, importantes transferencias de competencias y recursos desde los gobiernos nacionales a los gobiernos regionales y locales, produciéndose un incremento paulatino de las intervenciones en materia económica, social y laboral por parte de las autoridades públicas territoriales. Simultáneamente, unas relaciones menos jerárquicas y más horizontales han ido estableciéndose entre los diferentes niveles de gobierno y los distintos actores locales y administraciones territoriales. A veces ello se ha concretado en acuerdos de cofinanciación entre gobiernos nacionales y territoriales para emprender proyectos importantes, o a través de acuerdos de creación de agencias de desarrollo territorial de forma conjunta entre actores públicos y privados. Las Administraciones centrales han creado también, en ocasiones, agencias nacionales encargadas de la ejecución de políticas relevantes, ya sea en el ámbito de la reconversión económica sectorial u otros campos, dotadas de amplia autonomía de gestión de recursos y personal.

Como se aprecia, han sido varios los procesos de descentralización y desconcentración de funciones, en el abandono paulatino de la gestión centralizada del Estado, los cuales se han

acompañado, también, de la reforma de la función pública, la mayor atención a los usuarios o ciudadanos y la simplificación de procedimientos administrativos. Todo ello ha ido reflejándose en una mejora de la atención y calidad de los servicios públicos, mucho más cerca de los ciudadanos, en sus entornos territoriales concretos. Las tendencias a la descentralización y desconcentración de las funciones de las autoridades centrales han permitido, de este modo, adecuar los niveles de gobierno más apropiados al logro de los diferentes objetivos y políticas de desarrollo. El denominado *principio de subsidiariedad*, por el cual todo lo que puede ser realizado por una entidad de nivel inferior tiene prioridad sobre el nivel superior, que no ejerce otro control que el de la legalidad de las acciones, ha sido así llevado a la práctica.

La constitución de redes asociativas es un método fundamental para movilizar diversos actores en favor de una estrategia de desarrollo o en el diseño de la misma. Los socios y colaboradores pueden contribuir a cofinanciar o aportar recursos al proyecto común, de acuerdo al *principio de adicionalidad*, que implica compromisos concretos de cada socio, suscritos en contratos. Este principio permite incrementar el esfuerzo aislado de los actores territoriales, aumentar el volumen de recursos comprometidos y, en suma, ampliar las posibilidades del conjunto. Los organismos intermedios que concretan esta concertación público-privada pueden desplegarse en diferentes campos, como el tecnológico, financiero, capacitación, rehabilitación del casco urbano de las ciudades, entre otros. De otro lado, el suministro de servicios colectivos locales es, a menudo, subcontratado o cedido para su gestión a organismos privados. Estos procesos de privatización no son nuevos, aunque se han multiplicado a partir de los años ochenta, y suponen una delegación de la gestión de servicios que puede tomar múltiples formas, tales como la subcontratación, concesión, arrendamiento, etc., o bien líneas de cooperación institucional entre el sector público y el privado para la constitución de sociedades mixtas.

Otro principio que se ha ido asentando en el transcurso de los últimos años, de forma paralela a la transferencia de competencias y responsabilidades entre las diferentes administraciones territoriales, ha sido el *principio de coherencia* o unicidad, a fin de favorecer una coordinación interinstitucional eficiente de las diferentes políticas y una gestión de conjunto de las mismas, evitando la duplicación de esfuerzos y el posible despilfarro de recursos. Este principio permite reforzar la cohesión entre las iniciativas de las diversas provincias en el contexto nacional y de las iniciativas de desarrollo local de acuerdo a las estrategias de desarrollo territorial. Hay que señalar, sin embargo, que en este campo se dan principalmente algunos de los obstáculos principales en el funcionamiento en la práctica de las iniciativas de desarrollo local².

A partir del despliegue de estas tendencias y principios de acción, es posible esbozar, finalmente, algunas proposiciones acerca de los nuevos papeles y responsabilidades de los diferentes niveles de la gestión pública. En materia de desarrollo local, las políticas públicas deben tratar de reforzar la base económica de los diferentes ámbitos territoriales tratando, de ese modo, de acompañar las políticas de ajuste macroeconómico con actuaciones a nivel “micro” y “meso”, para el fomento productivo y el desarrollo empresarial a nivel territorial.

² En mi opinión, la presencia dispersa y sin coordinación alguna de programas y actuaciones sectoriales que “bajan” desde la Administración Central de la Nación a las provincias y municipios es un ejemplo elocuente de la falta de aplicación de este principio de coherencia.

De este modo, la intervención pública debe fomentar las diferentes iniciativas de desarrollo económico local; eliminar los obstáculos a las mismas y facilitar los instrumentos de apoyo apropiados; descentralizar la información, los conocimientos y las decisiones; incentivar la elaboración de planes de desarrollo por las propias entidades locales, e incorporarlos en las estrategias de desarrollo territoriales; delegar funciones de control y de servicios a organismos autónomos, públicos, privados o mixtos, respetando los acuerdos de los actores territoriales; y reforzar las funciones de evaluación conjuntamente con los actores locales.

Tales intervenciones conducen a los gobiernos a actuar como catalizadores y mediadores, suministrando informaciones, facilitando líneas de financiación o de aval financiero necesarias para las pequeñas empresas (como capital semilla, capital riesgo, sociedades de garantía recíproca, etc.) y estimulando iniciativas de desarrollo económico local y regional. Todo ello implica:

- ➡ Tener una visión prospectiva de desarrollo y compartirla con los líderes locales y regionales a fin de animar la elaboración de estrategias territoriales de desarrollo.
- ➡ Apoyar a los actores territoriales aportando recursos y medios de formación para la gestión del desarrollo local.
- ➡ Coordinar las políticas públicas y analizar cuidadosamente los impactos locales de las políticas sectoriales y globales, rindiendo cuentas de los efectos y utilización de los recursos.
- ➡ Ayudar a la puesta en marcha de los sistemas de información y observatorios de empleo en los respectivos territorios, facilitando los recursos de investigación y desarrollo para la innovación (I+D+i) apropiados a los problemas y situaciones de cada ámbito local.
- ➡ Incorporar en todas las actuaciones la dimensión de género así como los estudios de impacto ambiental a fin de no deteriorar el patrimonio medioambiental local, garantizando la sostenibilidad de los recursos naturales utilizados y valorizándolos como un activo fundamental de desarrollo económico local (Alburquerque, 2003).

Esta redefinición de las funciones del sector público según las administraciones más cercanas a los actores territoriales tiene importantes consecuencias sobre los modos de gestión pública y sobre el suministro de servicios y sistemas de evaluación. Refleja, en definitiva, el tránsito de un modelo de funcionamiento burocrático a un *nuevo modelo de gestión* horizontal mediante el fortalecimiento de las administraciones públicas descentralizadas territoriales, de acuerdo a criterios de eficiencia o rentabilidad social y empresarial, y no sólo por criterios de autoridad.

En estos nuevos criterios se realza la calidad de los servicios; el refuerzo de las capacidades de los ciudadanos para involucrarse en la búsqueda de soluciones; la gestión por objetivos y no sobre la base de la aplicación de reglamentos; la evaluación de rendimientos según resultados y no a partir de los créditos gastados; la importancia de las necesidades de los usuarios considerados como clientes y no como subordinados; la gestión previsor y preventiva de los problemas y no sólo la que actúa tras la aparición de éstos; la búsqueda de la eficiencia en el uso de recursos; la descentralización de responsabilidades y una gestión participativa; y un esfuerzo permanente de concertación estratégica de actores en la búsqueda de redes asociativas.

El desafío consiste, entonces, en proceder a la adaptación de las instituciones susceptibles de asumir estas responsabilidades y alentar la construcción de entornos innovadores territoriales sobre la base de la concertación de actores públicos y privados. Pero, como se señala en el citado informe de la OCDE (1993) eran raros los gobiernos de los países desarrollados que comprendían en los años ochenta la naturaleza y la amplitud de estos cambios institucionales necesarios para asumir estas nuevas tareas. De forma que los resultados de desarrollo económico dependen en un grado decisivo de la adopción de esta nueva visión sobre la manera de gestionar y definir las actuaciones públicas. Las políticas de ajuste estructural han permitido mejorar los indicadores macroeconómicos agregados, pero no se ha conseguido crear las condiciones de desarrollo continuado y sostenible, ni asegurar el empleo. Por ello parece razonable poner mayor atención a las iniciativas de desarrollo local como formas de ajuste flexible desde el territorio, a fin de asegurar la innovación tecnológica y organizativa en el tejido de microempresas y Pymes, lo cual también involucra una redefinición profunda de los papeles y responsabilidades de la gestión pública territorial.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBURQUERQUE, F: *Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico*. Cuadernos ILPES N° 43, Cepal, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1997.
- _____: “La importancia de la producción local y la pequeña empresa para el desarrollo de América Latina”. *Revista de la Cepal*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, diciembre, 1997.
- _____: “Cambio estructural, globalización y desarrollo económico local”. *Comercio Exterior*. México, agosto 1999.
- _____: *Planes de Desarrollo Sostenible en los Parques Naturales de Andalucía*. Cuadernos del Instituto de Desarrollo Regional, N° 38. Fundación Universitaria, Sevilla, 2003.
- ALONSO, J.L. y MÉNDEZ, R. (coord.): *Innovación, pequeña empresa y desarrollo local en España*. Madrid, 2000.
- BANCO MUNDIAL: *The Little Data Book*, Washington DC, 2002.
- BECATTINI, G.: “Los distritos industriales y el reciente desarrollo italiano”, *Revista Sociología del Trabajo*, Número 5, Madrid, Invierno 1988/89.
- BENKO G. y LIPIETZ, A. (comps.): *Las regiones que ganan. Distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica*. Ed. Alfons el Magnànim, Valencia, 1994.
- BIANCHI, P: Nuevo enfoque en el diseño de políticas para las PYMES. Aprendiendo de la experiencia europea, *CEPAL, Documento de Trabajo 72*, Buenos Aires, 1996.
- _____: *Construir el mercado. Lecciones de la UE: el desarrollo de las instituciones y de las políticas de competitividad*. Universidad Nacional de Quilmes, Argentina, 1997.
- BOYER, R.: “Las alternativas al fordismo. De los años ochenta al siglo XXI”, en Benko y Lipietz (1994).
- BUENO, E. y MORCILLO, P: *Fundamentos de Economía y Organización Industrial*, Madrid, 1993.
- CASALET, M.: “La cooperación interempresarial: una opción para la política industrial”, *Comercio Exterior*, Vol. 47, No. 1, México, enero, 1997, pp. 8-15.
- CEPAL: *Observatorio de empleo y dinámica empresarial en Argentina*. Serie Desarrollo productivo 148, Santiago de Chile, 2004.
- COSTA CAMPI, T.: *EXCEL. Cooperación entre empresas y Sistemas productivos locales*, IMPI, Madrid, 1993.

- DOMINGUEZ, R.: *Promoción y reestructuración de pequeñas y medianas empresas en Canadá, España, Italia y Japón. Temas para el debate en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, División de Infraestructura y Mercados Financieros, Washington, 1996.
- ESSER, K.; HILLEBRAND, W.; MESSNER, D. y MEYER-STAMER, J.: “Competitividad sistémica: nuevos desafíos para las empresas y la política”, *Revista de la Cepal*, No. 59, Santiago de Chile, Agosto 1996.
- FFRENCH-DAVIS, R.: *Políticas públicas y globalización económica*, CEPAL, Santiago de Chile, 1996.
- GAROFOLI, G.: “Modelos locales de desarrollo” en *Estudios Territoriales*, Núm. 22, Madrid, 1986.
- GREFFE, X.: *Descentralizar en favor del empleo. Las iniciativas locales de desarrollo*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, España, 1990.
- HIRSCHMAN, A.: *La estrategia del desarrollo económico*, FCE, México, 1958
- MAYORAL, J.: *Mercado de trabajo, políticas de empleo y desarrollo local. Territorio, economías locales y formas flexibles de regulación*. Madrid, 1992.
- MÉNDEZ, R. y CARAVACA, I.: *Organización industrial y territorio*. Madrid, 1996.
- OCDE: *Desarrollo territorial y cambio estructural. Una nueva perspectiva sobre el ajuste y la reforma*, OCDE, París, 1993.
- OMINAMI, C.: *El Tercer Mundo en la crisis. Las transformaciones recientes de las relaciones Norte-Sur*, Buenos Aires, 1987.
- PALAZUELOS, E. y otros: *Estructura Económica Capitalista Internacional. El modelo de acumulación de posguerra*, Madrid, 1990.
- _____: *Dinámica capitalista y crisis actual*, Madrid, 2a. ed. 1990.
- PÉREZ, C.: “Las nuevas tecnologías: una visión de conjunto”, en OMINAMI, C. (ed.): *La tercera revolución industrial. Impactos internacionales del actual viraje tecnológico*, Buenos Aires, 1986.
- PIKE, F., BECATTINI, G. y SENGENBERGER, W. (comps.): *Los distritos industriales y las pequeñas empresas*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1992.
- PIORE, M. y SABEL, CH.: *La segunda ruptura industrial*, Madrid, 1990.
- PORTER, M.: *La ventaja competitiva de las naciones*, Plaza y Janés, Barcelona, 1991.
- RODRÍGUEZ-POSE, A.: *El papel de la OIT en la puesta en práctica de estrategias de Desarrollo Económico Local en un mundo globalizado*. Local Economic Development Programme (LED), OIT Ginebra, 2002.
- SCHUMPETER, J.: *Teoría del desenvolvimiento económico*, FCE, México, 1978.

SENGENBERGER, W: El desarrollo local y la competencia económica internacional,
Revista Internacional del Trabajo, Volumen 112, 1993.

TRULLEN, J.: Caracterización de los distritos industriales. El distrito industrial marshalliano en el debate actual sobre desarrollo regional y localización industrial,
Economía Industrial, Madrid, Mayo-Junio 1990.

VÁZQUEZ BARQUERO, A: *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*, Madrid, 1988.

_____: *Política Económica Local*. Madrid, 1993.

_____: *Desarrollo, redes e innovación*. Madrid, 1999.

